NOTA VAN TOELICHTING

CONCEPT

1. Algemeen

Inleiding
Dit besluit is gebaseerd op de wet inzake implementatie van richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ (Pb EU 2012, L 315); hierna aangeduid als "de implementatiewet". Het voorstel voor genoemde wet werd op 24 juni 2015 bij de Tweede Kamer ingediend[1].
De implementatiewet wijzigt het Wetboek van Strafvordering (Sv.) en delegeert een aantal onderwerpen naar een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling krachtens een algemene maatregel van bestuur. Deze delegatie betreft – samengevat – de volgende onderwerpen:

- De instellingen voor slachtofferhulp;
- De inhoud en de aanbieding van informatie aan het slachtoffer bij zijn eerste contact met de opsporingsambtenaar of een andere ambtenaar van een organisatie die opsporing van strafbare feiten tot taak heeft;
- Maatregelen tot bescherming van slachtoffers en hun familieleden;
- Een individuele beoordeling die het slachtoffer krijgt om specifieke beschermingsbehoeften te onderkennen en te bepalen of en in hoeverre bijzondere maatregelen nodig zijn tijdens het strafproces en de fase van tenuitvoerlegging (van strafrechtelijke beslissingen);
- Herstelrechtvoorzieningen waaronder bemiddeling.

In dit besluit wordt de volgorde van de onderwerpen aangehouden, zoals die is opgenomen in de artikelen 51a tot en met 51h van het Wetboek van Strafvordering. Het besluit treft nadere regels ten aanzien van deze onderwerpen en geeft mede invulling aan de implementatie van de genoemde Europese richtlijn in de Nederlandse wetgeving. Dit impliceert dat het besluit tegelijk met de implementatiewet in werking dient te treden

Er zijn rechten of verplichtingen ten aanzien van slachtoffers in de tenuitvoerleggingsfase die niet rechtstreeks uit de richtlijn voortvloeien, maar waarvan wettelijke regeling op grond van het Nederlandse beleid gewenst is. Dit betreft bijvoorbeeld het recht van het slachtoffer dat de Nederlandse taal niet beheerst, op vertaling van stukken. De onderwerpen die de tenuitvoerleggingsfase betreffen zal de regering betrekken bij het Wetsvoorstel herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (USB)(Kamerstukken II

[1] Kamerstukken II, 2014-2015, 34 236, nrs. 1, 2 en 3.

2014/15, 34 086, nr.2). Waar nodig zal deze USB-wetgeving voorzien in een delegatiebepaling, opdat kan worden aangesloten bij het onderhavige besluit. Dit werd toegelicht in paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting bij de implementatiewet van de richtlijn.
Met de politie, het Openbaar Ministerie, de Raad voor de rechtspraak en Slachtofferhulp Nederland is overleg gevoerd over de inhoud van dit besluit. De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van zijn wettelijke adviestaak op 11 juni 2015 een advies gegeven over het concept van dit besluit. De opmerkingen van deze ketenpartners zijn waar mogelijk verwerkt.

Hoofdstuk 1 **Definities**
Voor de definities van slachtoffer, respectievelijk familieleden, is aangesloten bij de definities die in artikel 51a van de implementatiewet zijn opgenomen.

Hoofdstuk 2 **Instellingen voor slachtofferhulp**
Dit hoofdstuk is gebaseerd op de artikelen 8 en 9 van de Europese richtlijn 2012/29/EU. Het betreft hulp aan slachtoffers van strafbare feiten en hun familieleden. Aan dit onderwerp is ook een aantal overwegingen gewijd. Overwegingen in een richtlijn zijn niet bindend en strekken ertoe een toelichting te geven.
De toegang tot een slachtofferhulporganisatie is niet gebonden aan een bepaalde fase in een strafproces. Uit artikel 8, eerste lid, van de richtlijn - in samenhang met overweging (37) bij de richtlijn - blijkt dat ondersteuning beschikbaar behoort te zijn vanaf het tijdstip waarop de bevoegde autoriteiten weten dat er een slachtoffer is, ook als het slachtoffer geen aangifte doet van het strafbare feit. De ondersteuning moet beschikbaar zijn tijdens de gehele duur van het strafproces en gedurende een passende termijn daarna. Overigens kan in Nederland het slachtoffer ook een beroep doen op slachtofferhulp als de autoriteiten geen kennis dragen van het strafbare feit.
De duur van een “passende termijn” kan niet in zijn algemeenheid worden bepaald. In de praktijk wordt in wisselwerking tussen medewerkers van Slachtofferhulp Nederland en het slachtoffer bezien welke ondersteuning nodig is na het strafproces; zowel gedurende de tenuitvoerlegging van een straf of maatregel als daarna.

Artikel 8 en de overwegingen (38) en (39) van de Europese richtlijn betreffen specifieke behoeften van slachtoffers en gespecialiseerde ondersteuning die dient te worden geboden. De algemene slachtofferhulporganisatie kan zelf deze gespecialiseerde ondersteuning bieden of kan een beroep doen op bestaande gespecialiseerde instanties. In Nederland is de laatstgenoemde aanpak gebruikelijk. Als Slachtofferhulp Nederland specifieke ondersteuning, bijvoorbeeld langdurige psychologische hulp, niet kan bieden, dan kan het slachtoffer gebruik maken van de voorzieningen die organisaties voor geestelijke gezondheidszorg, kunnen bieden.

Hoofdstuk 3 **Informatie over rechten en voorzieningen**

Artikel 4 van de Europese richtlijn verplicht lidstaten ertoe ervoor te zorgen dat aan het slachtoffer zonder onnodige vertraging vanaf zijn eerste contact met een bevoegde autoriteit bepaalde informatie wordt aangeboden, teneinde hem in staat te stellen de in de richtlijn opgenomen rechten uit te oefenen. De onderwerpen waarop deze informatie betrekking heeft worden opgesomd in het eerste lid van artikel 4 van de richtlijn.

De genoemde bepaling van de richtlijn is verankerd in het Wetboek van Strafvordering, door het invoegen van een nieuw artikel 51ab. De artikelen 5 tot en met 8 van dit besluit werken de informatieplicht uit, met het oog op de implementatie van de richtlijn. De informatie wordt in Nederland in beginsel aangeboden bij het eerste contact van het slachtoffer met de opsporingsambtenaar. In de meeste gevallen zal het eerste contact plaatshebben met de politie, die dan de informatie moet aanbieden. Dit zal niet altijd een opsporingsambtenaar zijn, maar kan ook een medewerker aan de balie van een politiebureau zijn of een medewerker van een regionaal servicecentrum. Daarom is in het artikel naast de opsporingsambtenaar ingevoegd: ".. of andere ambtenaar van een organisatie die opsporing van strafbare feiten tot taak heeft".

Dit kunnen ook medewerkers zijn van een bijzondere opsporingsdienst of van de Koninklijke Marechaussee, die als eerste contact hebben met het slachtoffer. Ook is het mogelijk dat het eerste contact plaatsheeft met de officier van justitie, bijvoorbeeld als het slachtoffer schriftelijk melding maakt van of aangifte doet van een delict waarvan hij nadeel ondervindt. In dat geval moet de officier van justitie de informatie aanbieden.

In een ministeriële regeling worden de modaliteiten van het eerste contact met het slachtoffer uitgewerkt, met de bijbehorende wijze van informatievoorziening.

Hoofdstuk 4 **Maatregelen tot bescherming**

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot implementatie van richtlijn 2012/29 werd in paragraaf 3.7 geconstateerd dat de artikelen 18 en 19 van de richtlijn geen aanleiding geven tot aanpassing van het Wetboek van Strafvordering. Hiernaast werd vastgesteld dat het uitwerken van voorschriften kan bijdragen aan het realiseren in de praktijk van voorzieningen tot bescherming van slachtoffers, zoals bedoeld in de genoemde artikelen van de richtlijn. Voor zover dit praktische, administratieve voorschriften betreft kunnen deze worden opgenomen in een ministeriële regeling. Artikel 9, tweede lid, van dit besluit geeft hiervoor een basis, die in de toekomst kan worden benut.

Bescherming kreeg als beleidsdoelstelling voor het eerst een plaats in het bredere slachtofferbeleid in het visiedocument "Recht doen aan slachtoffers"[2]. Niettemin bestaan er al langere tijd diverse beschermingsmaatregelen voor slachtoffers. De speciale verhoorstudio's voor kinderen zijn daar een voorbeeld

[2] Kamerstukken II, 2012-2013, 33 552, nr. 2.

van, evenals de mogelijkheid om aangifte te doen met domiciliekeuze en de regeling voor bedreigde getuigen. De komende jaren zal de bescherming van slachtoffers een belangrijk thema vormen binnen het slachtofferbeleid. Door de individuele beoordeling van slachtoffers, waarmee hun beschermingsbehoefte kan worden bepaald en zo nodig maatregelen kunnen worden getroffen, zal structurele aandacht voor bescherming van slachtoffers worden bevorderd.

Hoofdstuk 5 **Individuele beoordeling, specifieke beschermingsbehoeften en bijzondere maatregelen**

De individuele beoordeling van slachtoffers is een aanvullend element in het Nederlandse slachtofferbeleid, dat wordt geïntroduceerd door de Europese richtlijn. De normatieve aspecten van de individuele beoordeling, zoals beschreven in artikel 22 van de richtlijn, worden in dit besluit vastgelegd. Deze normen vormen het kader voor de verdere uitwerking van een instrumentarium. De aanpak in de praktijk wordt ontwikkeld door het ministerie van Veiligheid en Justitie in samenwerking met de betrokken uitvoeringsorganisaties, zoals politie, het Openbaar Ministerie en Slachtofferhulp Nederland.
Ook thans vindt er op verschillende momenten een beoordeling plaats van de bijzondere beschermingsbehoeften van bepaalde groepen slachtoffers, bijvoorbeeld van slachtoffers van huiselijk geweld met het oog op een in te stellen huisverbod. De individuele beoordeling zoals die in Nederland wordt ingevoerd, beoogt ervoor te zorgen dat *alle* slachtoffers beoordeeld worden op hun risico voor herhaald slachtofferschap, secundaire victimisatie, intimidatie en vergelding. De beoordeling zal een aanvulling vormen op de bestaande instrumenten voor specifieke doelgroepen en heeft vooral tot doel een structurele beoordeling en uniform werkproces in de strafrechtsketen in te richten. Bescherming van slachtoffers wordt daarmee als onderwerp beter zichtbaar in het werk van de strafrechtsketen. Gezien het doel van de individuele beoordeling zullen de te nemen maatregelen niet worden beperkt tot de in artikel 23 en 24 van de richtlijn opgenomen maatregelen. De individuele beoordeling kan ook informatie opleveren die van belang is bij het nemen van andere maatregelen zoals een contact- of locatieverbod voor de verdachte of veroordeelde, domiciliekeuze of het inschakelen van het stelsel bewaken en beveiligen door de politie. In de eerste helft van 2016 wordt op twee plaatsen in Nederland een pilot uitgevoerd, om te komen tot een effectief en efficiënt keteninstrumentarium voor de individuele beoordeling. In hoofdstuk 5 wordt een delegatiebepaling opgenomen om het mogelijk te maken dat uitvoeringsvoorschriften bij ministeriële regeling worden vastgesteld. Een dergelijke regeling zal worden gemaakt als de verdere uitwerking van het instrumentarium daartoe aanleiding geeft.

Hoofdstuk 6 **Herstelrechtvoorzieningen**

Artikel 12 van de richtlijn stelt in het eerste lid een aantal voorwaarden die bij het verstrekken van herstelrechtvoorzieningen in acht moeten worden genomen. Deze voorwaarden betreffen maatregelen om het slachtoffer te vrijwaren van

secundaire en herhaalde victimisatie, van intimidatie en van vergelding. Door deze maatregelen wordt ervoor gezorgd dat het slachtoffer dat ervoor kiest deel te nemen aan herstelrecht toegang heeft tot veilige en competente herstelrechtorganisaties. Artikel 18 van dit besluit legt de bedoelde voorwaarden vast. De artikelen 17 en 18 zijn gebaseerd op de delegatiebepaling van artikel 51h, vierde lid, Sv., zoals dit lid is komen te luiden met de inwerkingtreding van de implementatiewet.

Het beleid inzake herstelrechtvoorzieningen ten aanzien van strafbare feiten is in ontwikkeling. Zoals in de brief van 14 september 2015 (Kamerstukken II, 2015-2016, 29 528. nr. 10) aan de Tweede Kamer is gemeld, onderzoekt de minister van Veiligheid en Justitie momenteel in overleg met de rechtspraak en het Openbaar Ministerie wat de verwachte kosten en baten zijn van de inzet van mediation in het strafrecht en op welke wijze mediation landelijk kan worden ingezet. Het is mogelijk dat als gevolg van de besluitvorming over de inzet van mediation aanpassing van dit besluit nodig is, dan wel uitwerking in een ministeriële regeling op grond van artikel 18, tweede lid.

Artikel 12, tweede lid, van de Europese richtlijn verplicht lidstaten tot het vergemakkelijken van de doorverwijzing van zaken, waar passend, naar herstelrechtorganisaties, onder meer door het opstellen van procedures of richtsnoeren waarin de voorwaarden voor een dergelijke doorverwijzing zijn vastgelegd. Deze bepaling verplicht niet tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften. De procedures of richtsnoeren zouden in de vorm van gedragslijnen, protocollen of aanwijzingen voor politie of Openbaar Ministerie kunnen worden vastgelegd. Verder is het mogelijk om de procedures of richtsnoeren in de bedoelde ministeriële regeling op te nemen, als daartoe aanleiding is. De verdere vormgeving van deze materie is afhankelijk van de nadere uitwerking van de inzet van herstelbemiddeling in het strafrecht.

Hoofdstuk 7 **Inwerkingtreding en citeertitel**
Dit besluit treedt in werking op dezelfde dag als de wet tot implementatie van richtlijn 2012/29 EU.

2. Ontvangen adviezen

Het wetsvoorstel dat de basis vormt voor het concept-besluit is formeel voor advies voorgelegd aan de ketenpartners. Omdat het besluit een uitwerking is van de wet en het implementatie van een Europese richtlijn betreft is ervan afgezien om dit eveneens formeel voor advies voor te leggen. Wel is de tekst informeel voor commentaar aan de ketenpartners voorgelegd. De Raad voor de rechtspraak heeft op eigen initiatief een schriftelijk advies ingediend. De Nationale Politie heeft schriftelijk gereageerd in reactie op het informele afstemmingsverzoek. Deze adviezen zijn op hoofdpunten verwerkt in het besluit of in de nota van toelichting.

3. Financiële consequenties

De financiële gevolgen van de implementatie van de EU-richtlijn zijn al aan de orde geweest bij het voorstel voor de implementatiewet. Het voorgestelde besluit past binnen dat kader.

Voor de invoering van de richtlijn zijn destijds geen extra financiële middelen beschikbaar gesteld. Uitgangspunt is dat de structurele gevolgen van de invoering van het wetsvoorstel in beginsel binnen de huidige financiële kaders van de ketenpartners worden opgevangen. Voor incidentele kosten van de ketenpartners is beperkt budget beschikbaar gesteld binnen het implementatietraject 'Recht doen aan slachtoffers'. In aanvulling daarop werd door de EU een meerjarige subsidie beschikbaar gesteld aan de politie voor incidentele kosten die worden gemaakt ten behoeve van de invoering van de richtlijn.

Uit een impactanalyse van Significant in 2014 bleek dat de invoering van de richtlijn aanzienlijke gevolgen zou kunnen hebben voor de werklast van de politie. Om de precieze gevolgen beter in beeld te krijgen, is door de politie een diepgaandere impactanalyse uitgevoerd. In het najaar van 2015 werd duidelijk dat deze analyse geen zekerheid zou bieden over de precieze landelijke impact op de politie. Om meer grip te krijgen op de omvang van de structurele kosten als gevolg van de individuele beoordeling is begin 2016 gestart met een pilot in twee politieregio's. In deze pilot wordt het instrumentarium voor de individuele beoordeling getoetst, wordt de capaciteit beproefd en wordt in kaart gebracht welke ict-ondersteuning nodig is. De pilot wordt afgerond in de zomer van 2016.

Dan zal het ministerie van Veiligheid en Justitie samen met de ketenpartners besluiten op welke wijze de individuele beoordeling landelijk wordt toegepast en hoe de kosten daarvan worden gedekt.
Daarbij zal meewegen dat Nederland nu al relatief veel doet aan de bescherming van slachtoffers. In de praktijk worden namelijk al bijzondere maatregelen getroffen om kwetsbare slachtoffers te beschermen. Aan de andere kant behoeft de signalering en bescherming van kwetsbare slachtoffers in de strafrechtketen verbetering. De beschikbare middelen vanuit de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie, ten behoeve van slachtofferbeleid, zijn daarvoor beperkt, ook omdat er naast de invoering van de richtlijn andere opgaven zijn bij slachtofferbeleid die om structurele middelen vragen. Dat betekent dat de minister prioriteiten moet stellen binnen het totaal aan opgaven. Na de zomer van 2016 zal dit resulteren in een meerjarenprogrammering voor het slachtofferbeleid. Deze programmering biedt duidelijkheid over welke doelen wanneer zijn gerealiseerd, welke organisatie de doelen uitvoert en met welke middelen. De individuele beoordeling zal hierin worden betrokken.

Daarnaast leidt een aantal onderdelen van de informatieverstrekking aan slachtoffers tot meer werk bij politie en Openbaar Ministerie, onder andere doordat een uitgebreidere motivatie moet worden verstrekt bij het beëindigen van de opsporing en vervolging (politie en Openbaar Ministerie). Ook de uitbreiding van de groep slachtoffers die wordt geïnformeerd over verlof en invrijheidstelling van verdachten en veroordeelden betekent extra werklast voor het Openbaar Ministerie. Met de benodigde ICT aanpassingen is de verwachte extra werklast voor de informatieverstrekking zowel bij politie als Openbaar Ministerie naar verwachting beperkt.

Tot slot zijn mogelijk extra structurele kosten te verwachten waar het gaat om vertolking en vertaling. In de praktijk blijkt echter dat daar waar een tolk of vertaling van stukken noodzakelijk is daar thans ook al in wordt voorzien. Op dit moment wordt niet verwacht dat de inzet van tolken en vertalers ten behoeve van slachtoffers zich onder invloed van deze regelgeving sterk zal uitbreiden.

4. Artikelsgewijs

Artikel 1

Voor de definities van slachtoffer en van familieleden wordt aangesloten bij de genoemde bepalingen van het Wetboek van Strafvordering. De memorie van toelichting bij de implementatiewet geeft uitleg bij deze begrippen. Onder het begrip slachtoffer wordt mede de nabestaande verstaan.
Het begrip “gespecialiseerde hulporganisaties” is gedefinieerd met het oog op artikel 3. Het gaat hier veelal om organisaties die zorg en voorzieningen bieden aan burgers op een bepaald terrein, zoals ziekenhuizen, psychiatrische instellingen of organisaties voor maatschappelijk werk.

Artikel 2

Artikel 51aa van de implementatiewet geeft de basis voor een regeling inzake “instellingen voor slachtofferhulp”. Deze terminologie is van algemene aard en geeft geen wettelijke verankering aan de organisatie die in concreto, in de praktijk de slachtofferhulp biedt. Artikel 7 van de Wet Justitie-subsidies bepaalt dat de minister van Veiligheid en Justitie een rechtspersoon aanwijst die belast is met de in genoemde wet genoemde taken op het gebied van opvang en ondersteuning van slachtoffers. In de toelichting bij artikel 3 wordt hierop verder ingegaan. Artikel 2 geeft een aantal algemene voorwaarden waaraan moet worden voldaan bij het beschikbaar stellen van slachtofferhulp. Artikel 3 betreft de inhoud van de slachtofferhulp.

Eerste lid
Artikel 8 van de richtlijn bepaalt dat het slachtoffer toegang heeft “overeenkomstig zijn behoeften”. Overweging (37) luidt op dit punt:

"overeenkomstig de behoeften van het slachtoffer en de in deze richtlijn opgenomen rechten".
De behoeften van het slachtoffer zijn dus van belang bij de aard en omvang van de te bieden ondersteuning. Onder behoefte dient te worden verstaan "hetgeen men nodig heeft". Wat dit in concreto betekent zal moeten worden vastgesteld door de organisatie die de ondersteuning verleent, na overleg met het slachtoffer. Als voorbeeld noemt de regering een reiziger uit Azië die in Nederland slachtoffer wordt van een diefstal van zijn bagage. Hij zal in het algemeen bij het doen van aangifte en de daaropvolgende justitiële stappen meer uitleg nodig hebben over het Nederlandse rechtssysteem dan een inwoner van Nederland.
Een ander voorbeeld is een slachtoffer van een zedendelict dat in de familiesfeer is gepleegd. Dit slachtoffer zal meer en andere ondersteuning nodig hebben dan een slachtoffer van een fietsendiefstal. Ook een minderjarig slachtoffer, of een slachtoffer dat licht verstandelijk beperkt is, zal een specifieke vorm van hulp nodig hebben.
De te verlenen hulp en ondersteuning zijn uiteraard niet onbegrensd, in die zin dat niet aan alle subjectieve wensen van een slachtoffer voldaan hoeft te worden. Om dit aspect te verhelderen zijn in artikel de bewoordingen "rekening houdend met zijn behoeften" opgenomen.

De Raad voor de rechtspraak adviseert op dit punt aandacht te besteden aan de vraag welke (rechts)middelen het slachtoffer ten dienste staan wanneer er verschil van mening ontstaat over de reikwijdte van de in het besluit uitgewerkte slachtofferrechten en de vraag of het slachtoffer daarop aanspraak kan maken. In de memorie van toelichting bij de implementatiewet (paragraaf 3) werd ingegaan op de algemene vraag of aan slachtofferrechten rechtsmiddelen dienen te worden verbonden naar aanleiding van de Europese richtlijn. Voor de specifieke vraag welke stappen het slachtoffer kan nemen als hij of zij vindt dat de slachtofferhulp niet voldoet, wordt verwezen naar de klachtenregeling van Slachtofferhulp Nederland. Als een slachtoffer niet tevreden is over de hulpverlening of begeleiding door een medewerker van Slachtofferhulp Nederland dan heeft hij het recht om een klacht in te dienen op grond van het klachtenreglement Stichting Slachtofferhulp Nederland. Een klacht wordt onderzocht door de leidinggevende van degene op wie de klacht betrekking heeft en getracht wordt om een bevredigende oplossing te zoeken waarmee de klager instemt. Indien de bemiddeling niet plaatsvindt of niet slaagt kan de klacht op verzoek van het slachtoffer aan een onafhankelijke klachtencommissie worden voorgelegd.

Tweede lid
De slachtofferhulporganisaties zijn bij de verwerking van persoonsgegevens gebonden aan het juridisch kader van de Wet bescherming persoonsgegevens.

Derde lid
De familieleden die in het derde lid zijn genoemd zijn de personen die tot de kring van het slachtoffer behoren in het geval van een delict dat het slachtoffer heeft overleefd, dus niet de familieleden die als nabestaanden worden aangemerkt.
Het is van belang om dit te onderkennen, omdat de eerstgenoemde familieleden zelf niet onder de definitie van slachtoffer vallen. Niettemin hebben zij toegang tot een slachtofferhulporganisatie, mits zij schade hebben geleden als gevolg van het tegen het slachtoffer gepleegde strafbare feit. Een voorbeeld is het geval waarin iemand slachtoffer is van geweldpleging en een familielid het delict gepleegd ziet worden en daardoor mentaal of emotioneel beschadigd is.

Vierde lid
Het vierde lid van artikel 2 van dit besluit sluit aan bij de bestaande Nederlandse praktijk. Slachtofferhulp wordt geboden, ongeacht of een slachtoffer aangifte doet van het strafbare feit. Als het slachtoffer geen melding of aangifte doet en niet anderszins bij de autoriteiten bekend wordt, dan kan de politie hem uiteraard niet attenderen op beschikbare slachtofferhulp. Het slachtoffer kan, als hij op de hoogte is van de beschikbaarheid van slachtofferhulp, zelf contact opnemen met de organisatie voor slachtofferhulp. Een andere mogelijkheid is dat het slachtoffer melding maakt van een delict, zonder aangifte te doen of dat de politie ambtshalve een strafbaar feit onderzoekt. In deze twee situaties kan de politie het slachtoffer wél op de beschikbaarheid van slachtofferhulp wijzen.

Artikel 3

Eerste lid
De overwegingen (37) tot en met (40) van de Europese richtlijn betreffen de ondersteuning van slachtoffers. Zoals eerder opgemerkt zijn deze overwegingen niet bindend. Overweging (38) wijst op het belang van gespecialiseerde ondersteuning voor personen die bijzonder kwetsbaar zijn of zich in situaties bevinden waarin zij worden blootgesteld aan een bijzonder hoog risico op schade. Overweging (39) zegt dat van slachtofferhulporganisaties niet wordt geëist dat zij zelf uitvoerige gespecialiseerde en professionele expertise verschaffen. Dit is vastgelegd in artikel 9, eerste lid onder b van de richtlijn.

Artikel 3, eerste lid onder b, van dit besluit sluit hierbij aan. De slachtofferhulporganisatie moet het slachtoffer, waar nodig, informeren over of doorverwijzen naar gespecialiseerde hulporganisaties. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan instellingen in de medische sector of organisaties voor maatschappelijk werk. In overweging (38) van de Europese richtlijn wordt genoemd in welke situaties gespecialiseerde hulp aan de orde kan zijn. De gespecialiseerde hulp wordt geacht in het bijzonder rekening te houden met de specifieke behoeften van slachtoffers, de ernst van de als gevolg van het strafbare feit geleden schade, de relatie tussen slachtoffers, daders, kinderen en

hun ruimere sociale omgeving. Aan deze organisaties komt een rol toe bij het verlenen van ondersteuning aan het slachtoffer bij het herstel en het te boven komen van mogelijke schade of een mogelijk trauma als gevolg van een strafbaar feit.
Artikel 3, eerste lid, onder c, van het besluit betreft emotionele en, waar beschikbaar, psychologische ondersteuning. Psychologische zorg is in Nederland geen taak voor een organisatie voor slachtofferhulp. Voor deze ondersteuning kunnen slachtoffers een beroep doen op de reguliere zorg.

Artikel 3, eerste lid, onder e, van het besluit betreft het advies over het risico en het voorkomen van secundaire en herhaalde victimisatie, van intimidatie en van vergelding, tenzij anderszins verstrekt door andere openbare of particuliere organisaties. Secundaire victimisatie betekent dat een slachtoffer zich opnieuw slachtoffer voelt door de reactie van de kant van de overheid op het eerste, primaire slachtofferschap.
Een organisatie voor slachtofferhulp kan in Nederland in zekere mate advies geven op het gebied van het voorkomen van secundaire en herhaalde victimisatie, van intimidatie en van vergelding. Daarnaast is het vooral de politie die op deze terreinen kennis en ervaring heeft en het slachtoffer hierover kan adviseren. Een voorbeeld is het advies dat de politie kan geven over beveiliging van de woning. Als dit advies na een inbraak wordt ingewonnen, dan kan herhaald slachtofferschap worden voorkomen.

Tweede lid
Het tweede lid vestigt de aandacht op slachtoffers die aanzienlijke schade hebben geleden als gevolg van de ernst van het strafbare feit. Deze tekst is gebaseerd op artikel 9, tweede lid, van de Europese richtlijn. Voor nabestaanden en slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven is een specifiek hulpaanbod beschikbaar. Zo kunnen zij ondersteuning krijgen van een professionele casemanager van Slachtofferhulp Nederland. Overigens speelt niet alleen de ernst van het feit een rol bij de vaststelling of het slachtoffer specifieke behoeften heeft. Ook de persoonlijke omstandigheden en kenmerken van het slachtoffer zijn hierbij van belang en behoeven bijzondere aandacht.

De begrippen “aanzienlijke schade” en “bijzondere aandacht” zijn niet goed te objectiveren. Het gaat erom dat de hulpverleners in concrete situaties rekening houden met de ernst van de schade en de hulp hierop toesnijden.
Artikel 9, derde lid, van de richtlijn noemt een aantal voorzieningen die door gespecialiseerde hulporganisaties moeten worden geboden. Dit betreft het bieden van een toevluchtsoord of andere passende tussentijdse opvang voor slachtoffers die een veilige schuilplaats nodig hebben. Verder gaat het om het voorzien in gerichte en geïntegreerde ondersteuning voor slachtoffers met specifieke behoeften, onder meer door middel van traumazorg en counseling.

In Nederland bestaan op deze terreinen verschillende specifieke regelingen en voorzieningen en deze behoeven dan ook geen afzonderlijke basis in dit besluit. Deze voorzieningen worden niet verzorgd door organisaties in de strafrechtketen, maar door andere instellingen. Een aantal bestaande voorzieningen en maatregelen voor slachtoffers van specifieke delicten en behoeften wordt hier ter illustratie opgesomd. Zo zijn er de Centrale opvang slachtoffers mensenhandel, verschillende opvang- en begeleidingsprojecten voor slachtoffers van loverboys en veiligheidshuizen voor slachtoffers van familiaal geweld en seksueel geweld. De gemeente heeft de regie in de aanpak van huiselijk geweld. Er is een landelijk stelsel van meldpunten Veilig Thuis (Advies- en Meldpunten Huiselijk Geweld en Kindermishandeling). Verder zijn er projecten eergerelateerd geweld van waaruit informatie over acute dreigingen beschikbaar kan komen voor het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie kan zo nodig maatregelen nemen op basis van de Aanwijzing beveiligen van personen, objecten en diensten[3]. Voorts kunnen maatregelen worden genomen op grond van de Wet tijdelijk huisverbod. In veel gemeenten is een alarmsysteem opgezet om mishandelde vrouwen en kinderen te beschermen, de AWARE-voorziening (Abused Women's Active Response Emergency). Andere voorzieningen zijn: residentiële opvang en begeleid wonen, het Bureau Jeugdzorg en de Kinder- en Jeugdtraumacentra. Verder is er het Centrum Seksueel Geweld dat gecoördineerde zorg biedt aan mensen die een aanranding of verkrachting hebben meegemaakt. Dit is een vorm van samenwerking tussen medische-, forensische en psychologische disciplines.

Artikel 1.2.,onderdeel c, van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 biedt de basis voor gemeentelijke taken op het gebied van opvang voor een ingezetene indien hij de thuissituatie heeft verlaten, al dan niet in verband met risico's voor zijn veiligheid als gevolg van huiselijk geweld, en niet in staat is zich op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit zijn sociale netwerk te handhaven in de samenleving.

Derde lid
Artikel 3 regelt de aard van de hulp die een slachtofferhulporganisatie ten minste moet bieden en is gebaseerd op artikel 9 van de Europese richtlijn. Ook artikel 6 van de Wet Justitie-subsidies (Wjs) omschrijft het begrip slachtofferhulp. Volgens dit laatstgenoemde artikel wordt onder slachtofferhulp verstaan:

a. De opvang en ondersteuning van slachtoffers en nabestaanden van vermoedelijke strafbare feiten, bestaande uit:
   1. juridische ondersteuning;
   2. praktische ondersteuning;
   3. kortdurende emotionele ondersteuning;
   4. doorverwijzing naar niet in het bijzonder voor slachtoffers bedoelde hulpverleningsinstellingen;

[3] Staatscourant 2013, 8059.

b. Activiteiten ter verbetering van de positie van het slachtoffer.

De formulering van de onderwerpen die in artikel 3, eerste lid, genoemd worden, is gedetailleerder dan de bewoordingen die in artikel 6 van de Wet Justitie-subsidies worden gebruikt. De inhoud van deze onderwerpen komt echter in hoofdzaak overeen.
De taak van het adviseren over het risico en het voorkomen van secundaire en herhaalde victimisatie, van intimidatie en van vergelding (art.9, eerste lid, onder e, van de richtlijn) zou onder bovengenoemde algemene noemer "praktische ondersteuning" (van artikel 6 Wjs) kunnen worden geschaard, maar is in Nederland in zijn specifieke vorm niet vastgelegd.

In het derde lid van artikel 3 van dit besluit wordt verwezen naar artikel 6 van de Wet Justitie-subsidies. In dit artikel wordt opgesomd hetgeen onder slachtofferhulp wordt verstaan. Hier kan niet worden volstaan met een enkele verwijzing naar artikel 6 van de Wet Justitie-subsidies, om de navolgende redenen. In de eerste plaats heeft laatstgenoemde wet het karakter van een regeling ten aanzien van de verstrekking van subsidies door de minister van Veiligheid en Justitie aan zelfstandige organisaties. Deze wet is dan ook toegesneden op financiering en geeft daarmee samenhangende voorschriften. Het Besluit slachtoffers van strafbare feiten biedt een bredere regeling betreffende de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten. Een bepaling over de aard van de slachtofferhulp die moet worden geboden hoort thuis in deze samenhang.
In de tweede plaats wil de regering in dit besluit zeker stellen dat alle elementen worden verankerd die in de Europese richtlijn worden genoemd op het gebied van de inhoud van slachtofferhulp. Door het genoemde verschil in bewoordingen zou hierover twijfel kunnen ontstaan; deze wordt in dit besluit weggenomen.
Op grond van artikel 7 van de Wet Justitie-subsidies wijst de minister van Veiligheid en Justitie een rechtspersoon aan die is belast met de taken ter zake van slachtofferhulp. Op 16 juli 2008 wees de minister Slachtofferhulp Nederland aan. De aangewezen rechtspersoon moet zijn werkzaamheden uitvoeren in overeenstemming met de normen van de artikelen 2 en 3 van dit besluit.

Artikel 4
Dit artikel geeft de grondslag voor een ministeriële regeling voor de genoemde aspecten van slachtofferhulp. Indien nodig kunnen hierin nadere voorschriften worden opgenomen ten aanzien van slachtofferhulp. Dit laat onverlet dat de financiering geregeld wordt overeenkomstig de betreffende bepalingen van de Wet Justitie-subsidies.

Artikel 5
De informatie geeft een overzicht van de rechten die het slachtoffer heeft. Met behulp van deze informatie kan het slachtoffer zijn rechten uitoefenen en kan hij een beroep doen op voorzieningen, zoals ondersteuning door een organisatie

voor slachtofferhulp. Het is dan ook belangrijk dat het informeren van het slachtoffer niet onnodig wordt uitgesteld, maar zo spoedig mogelijk geschiedt. Er mag bij het eerste contact in beginsel dan ook niet worden volstaan met het verwijzen van het slachtoffer naar informatie die elders, bijvoorbeeld op een website, kan worden verkregen. Als het slachtoffer de informatie over bepaalde rechten bij aangifte pas in een latere fase ontvangt, dan kan hij er geen gebruik meer van maken. Een voorbeeld hiervan is het recht op taalkundige bijstand bij aangifte, zoals vastgelegd in artikel 163, derde lid (nieuw), Sv. Een ander voorbeeld is het afschermen van persoonsgegevens als beschermingsmaatregel.
Deze plicht tot verstrekken van informatie geldt voor elke opsporingsambtenaar in de zin van artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering als deze de autoriteit is met wie het slachtoffer het eerste contact heeft. Dit betekent dat niet alleen de ambtenaren van politie, maar ook de andere opsporingsambtenaren in staat moeten zijn de informatie aan te bieden.
Hetzelfde geldt voor de medewerkers van organisaties die de opsporing van strafbare feiten tot taak hebben, die zelf geen opsporingsambtenaar zijn, indien zij als eerste contact hebben met een slachtoffer.
De informatie moet worden aangeboden, zonder dat het slachtoffer hierom vraagt. Als het slachtoffer weigert de informatie in ontvangst te nemen, dan kan de politie volstaan met het aanbieden.
De informatie die wordt aangeboden bij het eerste contact met het slachtoffer betreft een reeks van onderwerpen. Het is in dit stadium van belang dat het slachtoffer op hoofdlijnen wordt geïnformeerd over zijn rechten en over de beschikbare hulpverlening. In een later stadium kan meer gedetailleerde informatie worden verstrekt over rechten en voorzieningen die op dat moment van belang zijn, zoals bepaald in artikel 6. Artikel 6 biedt ook de mogelijkheid om maatwerk te bieden als daartoe aanleiding is.

Artikel 6
Artikel 4, tweede lid, van de genoemde richtlijn biedt de mogelijkheid om ten aanzien van de omvang en gedetailleerdheid van de informatie rekening te houden met de specifieke behoeften en persoonlijke omstandigheden van het slachtoffer en de aard van het strafbare feit of het soort strafbare feit.
Aanvullende details kunnen ook in latere fasen worden verstrekt, afhankelijk van de behoeften van het slachtoffer en het belang, in iedere fase van de procedure, van dergelijke details.
Een voorbeeld is de aangifte van een diefstal. Het slachtoffer kan in de informatie waarin zijn rechten worden opgesomd lezen dat hij of zij gebruik kan maken van herstelrechtvoorzieningen. In dit geval ligt het niet voor de hand dat het slachtoffer in het eerste stadium gedetailleerd word geïnformeerd over dit onderwerp. Als het slachtoffer in een later stadium overweegt gebruik te maken van herstelrechtvoorzieningen, of toe te stemmen na een verzoek hiertoe van de verdachte, kan in dat stadium meer informatie worden gegeven.

Artikel 7

Eerste lid
Deze bepaling houdt verband met artikel 3, eerste lid, van de richtlijn. Het eerste contact tussen het slachtoffer en de bevoegde autoriteit, dat in artikel 4 van de richtlijn genoemd wordt, is tevens het eerste communicatiemoment tussen de autoriteit en het slachtoffer, dat in artikel 3 van de richtlijn bedoeld wordt.
Bij het recht om te begrijpen en begrepen te worden kan worden gedacht aan een slachtoffer met een beperkt ontwikkelingsniveau of met een beperking van het vermogen om te horen, te spreken of te zien. In deze situaties kan het nodig zijn bijstand of ondersteuning te bieden, bijvoorbeeld door iemand die door middel van gebarentaal met het slachtoffer kan communiceren. Ten aanzien van het verlenen van bijstand is artikel 51c Sv. van toepassing, waaronder begrepen de ministeriële regeling die op grond van artikel 51c (nieuw), zesde lid, kan worden vastgesteld. Artikel 51c betreft alle contacten, dus niet alleen het eerste contact, tussen de autoriteiten en het slachtoffer.
Overigens moet ook artikel 3, tweede lid, van de Europese richtlijn in aanmerking worden genomen. Deze bepaling zegt dat lidstaten ervoor zorgen dat de communicatie met het slachtoffer in eenvoudige en toegankelijke bewoordingen, mondeling of schriftelijk, plaatsvindt. Bij de communicatie wordt rekening gehouden met de persoonlijke kenmerken van het slachtoffer waaronder eventuele handicaps die het vermogen van het slachtoffer om te begrijpen of te worden begrepen kunnen beïnvloeden.
Deze bepaling is geen opdracht tot regelgeving, maar een instructienorm. Deze moet ook bij het aanbieden van informatie worden gevolgd.

Artikel 51c, zesde lid (nieuw) Sv. voorziet in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen inzake de bijstand door een tolk, alsmede inzake de ondersteuning van het slachtoffer bij het begrijpen en bij het zelf worden begrepen bij zijn noodzakelijke contacten met de politie, het Openbaar Ministerie en de rechter. In het kader van het implementatietraject "Recht doen aan slachtoffers" wordt in overleg tussen het ministerie van Veiligheid en Justitie en de partners in de strafrechtketen nagegaan of een dergelijke ministeriële regeling in de praktijk een nuttig richtsnoer kan bieden.

Tweede lid
De in artikel 5 bedoelde algemene informatie dient in beginsel in het Nederlands te worden aangeboden. Artikel 4 van de richtlijn geeft geen antwoord op de vraag of de informatie in een andere taal moet worden aangeboden, als het slachtoffer het Nederlands niet beheerst.

Artikel 3, eerste lid van de richtlijn verplicht lidstaten ertoe om passende maatregelen te nemen om het slachtoffer bij het eerste contact en tijdens alle verdere noodzakelijke contacten met een bevoegde autoriteit in het kader van de strafprocedure te helpen begrijpen en zelf ook te worden begrepen, onder

meer wanneer door die autoriteit informatie wordt verstrekt. Overweging (21) licht toe dat onder meer rekening moet worden gehouden met de kennis die het slachtoffer heeft van de taal waarin de informatie wordt verstrekt.
Dit betekent niet dat voorzien hoeft te worden in een schriftelijke vertaling van de informatie in elke denkbare taal, maar wel dat indien nodig taalkundige bijstand wordt geboden. In de Nederlandse praktijk wordt de in artikel 5 bedoelde algemene informatie ter beschikking gesteld in het Nederlands, Duits, Engels of Frans. Als het slachtoffer geen van deze talen begrijpt, dan wordt taalkundige bijstand geboden, veelal door middel van het gebruik van de tolkentelefoon. Deze benadering is vergelijkbaar met die van artikel 163 (nieuw) Sv. betreffende taalkundige ondersteuning bij het doen van aangifte, indien de aangever de Nederlandse taal niet of onvoldoende begrijpt of spreekt.

Overigens is artikel 7 van de richtlijn, betreffende het recht op vertolking en vertaling, in dit stadium niet van toepassing. Op het moment van het eerste contact tussen het slachtoffer en de autoriteiten (veelal: de opsporingsambtenaar) is er nog geen strafprocedure gestart en is nog niet bekend of er een procedure gestart zal worden. Ook blijkt uit artikel 7 dat het hier om informatie gaat over de strafzaak ten aanzien van het delict als gevolg waarvan het slachtoffer schade of nadeel heeft geleden. Artikel 7 kan dan ook niet worden toegepast op de verstrekking van informatie zoals bedoeld in artikel 4 van de richtlijn of artikel 5 van dit besluit.
De korpsleiding van de Nationale Politie plaatst in haar advies een aantal kanttekeningen bij de uitvoerbaarheid van artikel 7.
In reactie hierop wijst de regering erop dat er als alternatief voor het verstrekken van schriftelijke informatie in een taal die het slachtoffer begrijpt, taalkundige bijstand kan worden geboden, met name door het gebruik van de tolkentelefoon.
Verder wordt onderkend dat er situaties denkbaar zijn waar niet direct duidelijk is of een slachtoffer maatregelen nodig heeft om de autoriteiten te begrijpen en zelf als slachtoffer te worden begrepen. De in het eerste lid vastgelegde norm kan inderdaad alleen worden toegepast als er een duidelijke aanleiding is om de bedoelde maatregelen te treffen. Het is vooral belangrijk dat de autoriteiten opmerkzaam zijn en letten op signalen dat een slachtoffer specifieke maatregelen nodig heeft.

Artikel 8
De in artikel 5 opgesomde onderwerpen kunnen worden geconcretiseerd en uitgewerkt. Het resultaat moet zijn dat een slachtoffer kennis kan nemen van de inhoud van de rechten en voorzieningen en dat hij of zij weet tot wie hij zich moet richten om een beroep te doen op zijn rechten. De Europese richtlijn bevat geen voorschriften over de vorm waarin de informatie moet worden verstrekt (bijvoorbeeld schriftelijk of digitaal). In een ministeriële regeling wordt uiteen gezet op welke wijze het eerste contact tussen het slachtoffer en de autoriteiten kan plaatshebben en in welke vorm en onder welke omstandigheden de

informatie moet worden aangeboden. Hierbij komt ook de omvang en de gedetailleerdheid van de informatie aan de orde, mede met het oog op de fase van het strafrechtelijk onderzoek. Ook de maatregelen die genomen kunnen worden om het slachtoffer te helpen begrijpen en te worden begrepen worden in de ministeriële regeling opgenomen.

Het is belangrijk dat bij het verschaffen van informatie over rechten van en voorzieningen voor slachtoffers realistische verwachtingen worden gewekt bij slachtoffers. Het kunnen uitoefenen van bepaalde rechten kan immers afhankelijk zijn van factoren zoals de aard en ernst van het delict en de specifieke omstandigheden van het slachtoffer.

Artikel 9

Voor de terminologie "het voorbereidend onderzoek" en "het onderzoek ter terechtzitting" wordt aangesloten bij het Wetboek van Strafvordering. De vraag wie verantwoordelijk en bevoegd is voor het treffen van beschermende maatregelen dient dan ook te worden beantwoord aan de hand van het staande strafprocesrecht.

Onder het voorbereidende onderzoek wordt verstaan het onderzoek dat aan de behandeling ter terechtzitting voorafgaat (art. 132 Sv).

Het eerste lid

Dit lid strekt tot implementatie van artikel 20, onder a), b) en d), en artikel 23, derde lid, onder c), van de richtlijn. Hiermee worden deze normen vastgelegd ten aanzien van de politie, het Openbaar Ministerie, de rechter en de rechter-commissaris.

In paragraaf 2.13 van de memorie van toelichting bij de implementatiewet[4] werd aangekondigd dat deze onderdelen van artikel 20 worden opgenomen in dit besluit. In deze memorie werd ook uiteengezet welke maatregelen zijn genomen om het aangifteproces te verbeteren en welke aspecten zijn opgenomen in de OM-aanwijzingen, instructies of -protocollen. De OM-voorschriften betreffen specifieke strafbare feiten. De normen die in artikel 9, eerste lid, van dit besluit worden genoemd zijn van toepassing voor alle delicten.

Artikel 9, eerste lid, van dit besluit kan worden beschouwd als specificatie van de norm dat de officier van justitie zorg draagt voor een correcte bejegening van het slachtoffer, zoals vastgelegd in artikel 51aa, eerste lid (nieuw) Sv. Deze norm betreft een verantwoordelijkheid van de officier van justitie voor een behoorlijke bejegening, die zich ook uitstrekt tot het optreden van de politie in het opsporingsonderzoek en de medewerkers op het parket die betrokken zijn bij slachtoffers. De norm strekt zich ook uit over de bejegening van het slachtoffer ter terechtzitting. Artikel 288a, tweede lid Sv. geeft een vergelijkbare instructie aan de rechter: "De voorzitter draagt zorg voor een correcte bejegening van het

[4] Kamerstukken II, 2014-2015, 34 236, nr. 3, blz. 32.

slachtoffer, diens vertegenwoordiger op grond van artikel 51e, zesde of zevende lid, of de nabestaanden". Met de norm voor correcte bejegening markeert de wet het streven dat ten grondslag ligt aan Titel IIIA: het voorkomen van secundaire victimisatie[5].

De correcte bejegening maakt ook deel uit van de Aanwijzing slachtofferzorg van het Openbaar Ministerie. Een voorbeeld is dat het OM zich erop richt om bij confrontaties met de verdachte al te indringende vragen van de zijde van de verdediging te voorkomen en dat de correcte bejegening van het slachtoffer door de verdachte of diens raadsman te allen tijde in het oog dient te worden gehouden.

In het eerste lid van dit artikel, onder c wordt ook artikel 23, derde lid onder c) van de richtlijn geïmplementeerd. Deze richtlijnbepaling betreft slachtoffers die op grond van de individuele beoordeling specifieke beschermingsbehoeften hebben. Zij komen in aanmerking voor de maatregel:
"c) dat over zijn privéleven geen nodeloze vragen worden gesteld, die geen verband houden met het strafbare feit, ..."
Deze norm dient naar het oordeel van de regering niet afhankelijk te zijn van het resultaat van de individuele beoordeling maar moet voor alle slachtoffers gelden. Bovendien hangt de norm nauw samen met de bepalingen van artikel 20 van de richtlijn.

Overweging (54) bij de Europese richtlijn plaatst de bescherming van het privéleven van het slachtoffer in het kader van het voorkomen van secundaire en herhaalde victimisatie, intimidatie en vergelding. Als maatregelen om dit te bereiken noemt de overweging het niet of slechts in beperkte mate vrijgeven van informatie over de identiteit en de verblijfplaats van het slachtoffer.
In de paragrafen 3.7 en 3.9 van de memorie van toelichting bij de implementatiewet is uiteengezet welke maatregelen in de Nederlandse rechtspraktijk kunnen worden toegepast ter bescherming van de identiteit van het slachtoffer en - in meer algemene zin – van zijn persoonlijke levenssfeer.

Hiernaast is de bepaling van artikel 11, onder c, van dit besluit een uiting van het recht op eerbiediging van het privéleven, dat ook de belangen van getuigen en slachtoffers waarborgt. Dit recht is opgenomen in artikel 8 van het EVRM.

In een brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 22 februari 2013 aan de Tweede Kamer[6] wordt onderkend dat de privacy van slachtoffers in het geding kan zijn, ook in het kader van het strafproces. In een brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 14 december 2015 aan de Tweede Kamer[7] stelt de Minister, op basis van een onderzoek van het Wetenschappelijk

[5] Mr. G.J.M. Corstens, achtste druk, bewerkt door Prof.mr. M.J. Borgers, 'Het Nederlands strafprocesrecht', Kluwer, 2014, blz. 66.
[6] Kamerstukken II, 2012-2013, 33 552, nr. 2.
[7] Kamerstukken II, 2015-2016, 33 552, nr. 17.

Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie, dat het nodig is de gegevensverwerking in de strafrechtsketen te wijzigen. De Minister beoogt een einde te maken aan de onnodige en onbedoelde inbreuken op de privacy van het slachtoffer die in het onderzoek naar voren komen. Daarbij geeft hij aan dat wordt ingezet op een betere bescherming van zowel de informationele (persoonsgegevens) als de ruimtelijke privacy (fysieke afscherming) van het slachtoffer.

De rechtspraak hanteert een richtlijn die op initiatief van de communicatieadviseurs en persrechters is opgesteld. De Persrichtlijn 2013[8] geeft aan wat journalisten van rechtbanken en gerechtshoven mogen verwachten en hoe de gerechten de pers behoren te voorzien van informatie voorafgaande aan, tijdens en na rechtszaken. Van de pers wordt verwacht dat zij zich houdt aan de huisregels die gelden voor zittingen.
In de Persrichtlijn 2013 wordt in paragraaf 3.5.4 bepaald dat tijdens strafzittingen geen beeld- en geluidsopnames worden gemaakt van getuigen, deskundigen, slachtoffers en publiek. Journalisten kunnen hen zelf verzoeken om toestemming voor het maken van beeld- en geluidsopnames. In uitzonderlijke omstandigheden kan de rechter het maken van beeld- en geluidsopnames desondanks verbieden. In een toelichtende tekst van de Persrichtlijn 2013[9] wordt uitgelegd dat slachtoffers in strafzaken vrijwel nooit in beeld gebracht mogen worden. "Het gaat immers per definitie om kwetsbare procesdeelnemers die in de regel verklaringen van zeer persoonlijke aard afleggen. Uit oogpunt van bescherming van hun persoonlijke levenssfeer en evenzeer in het belang van een goed en eerlijk verloop van de strafzaak, mogen van hen geen opnamen gemaakt worden".

Slachtofferhulp Nederland heeft een handreiking geformuleerd voor slachtoffers die te maken krijgen met de media[10]. Hiermee wordt praktische ondersteuning geboden aan slachtoffers, nabestaanden of getuigen die benaderd worden door de media.

Het tweede lid
Dit lid strekt tot implementatie van de artikelen 18 en 19 van de Europese richtlijn. Artikel 18 betreft de beschikbaarheid van maatregelen die het slachtoffer en zijn familieleden bescherming bieden tegen secundaire en herhaalde victimisatie, tegen intimidatie en tegen vergelding, alsook tegen het risico van emotionele of psychologische schade bij het slachtoffer en die de waardigheid van het slachtoffer beschermen bij ondervraging of bij verhoor als getuige. In paragraaf 3.7 van de memorie van toelichting bij de implementatiewet werd artikel 18 besproken. Geconcludeerd werd dat er geen aanleiding is het Wetboek van Strafvordering te wijzigen. Artikel 18 betreft geen

[8] Persrichtlijn 2013. Te raadplegen via: www.rechtspraak.nl/Actualiteiten/Persinformatie
[9] Persrichtlijn 2013, blz. 13.
[10] Te raadplegen via: www.slachtofferhulp.nl/pratenmetdemedia

opdracht tot regelgeving, maar verplicht de lidstaten om maatregelen beschikbaar te hebben. De maatregelen die beschikbaar moeten zijn om bescherming in de praktijk te realiseren kunnen worden uitgewerkt in een gedelegeerde regeling, als daartoe aanleiding is.

Een vergelijkbare conclusie werd getrokken ten aanzien van artikel 19 van de richtlijn. Dit artikel impliceert dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat contact tussen slachtoffer en verdachte (of veroordeelde) kan worden vermeden in gebouwen waar het strafproces wordt gevoerd, inclusief de politiebureaus. De Nederlandse politie let erop situaties te voorkomen dat slachtoffer en verdachte ongewenst met elkaar in contact komen. Het bewustzijn bij de politie en andere ketenorganisaties op dit terrein is gegroeid.

Nieuwe gerechtsgebouwen dienen afzonderlijke wachtruimten voor slachtoffers te hebben. Ieder gerechtsgebouw kent inmiddels de fysieke mogelijkheid om slachtoffers en verdachten van elkaar te scheiden. Het handboek Functionele Eisen gerechtsgebouwen (FEG) eist voorzieningen bij nieuwbouw, waaronder afgescheiden of afzonderlijke wachtruimten. Die kunnen bijvoorbeeld ook worden gevonden door de tijdelijke inzet van spreekkamers in het publieke gebied. Het is in de praktijk vooral een lokale, organisatorische kwestie. Daarbij is van belang dat tijdig bekend is of en wanneer er slachtoffers voor een zitting komen en hoeveel slachtoffers er komen. Voor de opvang en begeleiding van slachtoffers en overige voorzieningen in het gerechtsgebouw bestaat daarnaast binnen de rechtspraak de zogeheten Modelregeling inzake passende verblijfsomgeving slachtoffers, waarvan de gerechten hebben afgesproken dat zij deze als uitgangspunt nemen voor het op dit terrein te voeren beleid.

Artikel 9, tweede lid, van dit besluit biedt de mogelijkheid om bij ministeriële regeling voorschriften te geven op de genoemde terreinen.
In opdracht van het WODC heeft het Verwey-Jonker Instituut een onderzoek uitgevoerd naar de bestaande wettelijke maatregelen en voorzieningen ter voorkoming van secundaire victimisatie en herhaald slachtofferschap[11].

Het is belangrijk dat binnen de al bestaande wettelijke kaders de beschermingsvoorzieningen op een goede manier in de praktijk worden gebracht. Afhankelijk van de verdere beleidsontwikkeling en van de behoeften in de praktijk kan de werkwijze in de toekomst worden vastgelegd in een ministeriële regeling. Daarbij kan worden gedacht aan nadere voorschriften over de wettelijke bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de fysieke en geestelijke integriteit van het slachtoffer.

Artikel 10

---

[11] K.D. Lünnemann en A.G. Mein, 'Maatregelen ter voorkoming van secundair en herhaald slachtofferschap', Verwey-Jonker Instituut, januari 2014. Het onderzoek is te raadplegen op de website van het WODC: www.wodc.nl/onderzoeksdatabase.

De individuele beoordeling is een nieuwe maatregel die in de Europese richtlijn wordt geïntroduceerd (artikel 22). Dit instrumentarium moet in Nederland ontwikkeld worden. Ten behoeve van de vormgeving van dit instrumentarium is, naast bovengenoemd onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut, in opdracht van het WODC onderzoek verricht naar de indicatoren voor herhaald slachtofferschap.[12] Het doel van de individuele beoordeling is een systematische bescherming van slachtoffers tegen: secundaire victimisatie, herhaald slachtofferschap, intimidatie en vergelding.

Hier ligt een opdracht voor de organisaties in de strafrechtsketen om slachtoffers te erkennen, rekening te houden met hun behoeften en de belangen van het slachtoffer, de verdachte of de veroordeelde en de samenleving steeds zorgvuldig tegen elkaar af te wegen. Bescherming tegen herhaald slachtofferschap heeft tot doel het voorkomen dat iemand opnieuw slachtoffer wordt van dezelfde dader of hetzelfde delict. Intimidatie en vergelding in verband met het strafproces, ondermijnen direct de rechtspleging. Het kan leiden tot angst bij het slachtoffer en tot terughoudendheid om mee te werken aan het strafproces. De overheid moet in deze situaties optreden in het belang van het slachtoffer en van de berechting van de verdachte.
Het doel van de individuele beoordeling is het bieden van passende bescherming aan het slachtoffer tijdens het strafproces en tijdens de tenuitvoerlegging van de genomen strafrechtelijke beslissing. Het instrumentarium heeft niet tot doel te bepalen of een slachtoffer hulp nodig heeft op andere terreinen, zoals ondersteuning bij emotionele verwerking. Het instrumentarium heeft wel tot doel een beoordeling te kunnen maken van de kwetsbaarheid van een slachtoffer voor secundaire victimisatie of herhaald slachtofferschap om vervolgens toepasselijke beschermingsmaatregelen te kunnen inzetten. Deze beoordeling moet gedurende het strafproces geactualiseerd kunnen worden.
In artikel 10 van dit Besluit wordt de plicht tot het uitvoeren van een individuele beoordeling vastgelegd en worden de voorwaarden genoemd die hierbij in acht moeten worden genomen.

Eerste lid
De individuele beoordeling is opgedragen aan de opsporingsambtenaar, of andere ambtenaar van een organisatie die opsporing van strafbare feiten tot taak heeft. Hij zorgt ervoor dat het slachtoffer, tijdens of zo spoedig mogelijk na het eerste contact, een tijdige en individuele beoordeling krijgt. De Nationale Politie wijst er in haar advies op dat deze beoordeling moet zijn uitgevoerd voordat een definitieve aangifte wordt ondertekend. Daarna kunnen bepaalde beschermingsmaatregelen, zoals het afschermen van het adres van het slachtoffer in de aangifte, immers niet meer worden uitgevoerd.

---

[12] L. van Reemst, T.F.C. Fischer en J.D.M. van Dongen, 'Risicofactoren voor herhaald slachtofferschap: Een literatuurscan, Erasmus Universiteit Rotterdam, december 2013. Het onderzoek is te raadplegen op de website van het WODC: www.wodc.nl/onderzoeksdatabase.

De beoordeling moet inderdaad tijdig worden verricht. Dit vloeit voort uit de ratio van de individuele beoordeling: de bescherming van het slachtoffer. Het advies om de ondertekening van de aangifte als meetpunt te nemen wordt overgenomen; dus de individuele beoordeling moet voor dat moment worden uitgevoerd.
De regering wijst erop dat de individuele beoordeling dient te worden uitgevoerd met het oog op de maatregelen die in de artikelen 11, 12 en 14 worden genoemd. Dat neemt niet weg dat de informatie die uit de individuele beoordeling naar voren komt ook kan worden benut om andere maatregelen te treffen, zoals het afschermen van het adres van het slachtoffer.

De (opsporings)ambtenaren dienen deskundigheid op te bouwen om een individuele beoordeling te kunnen uitvoeren. Onder auspiciën van het ministerie van Veiligheid en Justitie wordt een proefproject of pilot uitgevoerd. In de zomer van 2016 wordt hierover gerapporteerd en kan de werkwijze voor de individuele beoordeling worden uitgewerkt.

Tweede lid
Dit lid noemt drie aspecten waarmee in het bijzonder rekening moet worden gehouden bij de individuele beoordeling. Deze aspecten worden toegelicht in overweging (56) bij de richtlijn.
Ad a. Persoonlijke kenmerken van het slachtoffer zijn onder meer zijn leeftijd, geslacht, genderidentiteit of genderexpressie, etnische afkomst, ras, religieuze overtuiging, seksuele gerichtheid, gezondheid, handicap, verblijfsstatus, communicatiemoeilijkheden, verhouding tot of afhankelijkheid van de dader, eerdere ervaring met strafbare feiten.
Ad b en c. Bij het soort of de aard en de omstandigheden van strafbare feit is onder meer van belang of het gaat om een haatmisdrijf, een strafbaar feit ingegeven door vooroordeel of door discriminatie, seksueel geweld, geweld in een hechte relatie, of de dader zich in een machtspositie bevond, of de woonplaats van het slachtoffer gelegen is in een gebied met hoge criminaliteitscijfers of in een door bendes gecontroleerd gebied, dan wel of het land van herkomst van het slachtoffer niet de lidstaat is waar het strafbare feit werd begaan.

Derde lid
Dit lid is gebaseerd op artikel 22, derde lid van de richtlijn. Dit artikel vraagt bijzondere aandacht voor slachtoffers die aanzienlijke schade hebben geleden en voor slachtoffers van strafbare feiten die zijn ingegeven door vooroordelen of discriminatie. Het genoemde derde lid noemt verder slachtoffers van een aantal delicten die in dit verband naar behoren in overweging dienen te worden genomen. Dit is een uitwerking van de onder a en b van artikel 10, derde lid, van dit besluit genoemde factoren. Omdat het een uitwerking betreft zijn deze delicten niet in artikel 10 opgenomen. Wel moet worden benadrukt dat de behoeften van slachtoffers van terrorisme, georganiseerde criminaliteit,

mensenhandel, gender-gerelateerd geweld, geweld in een hechte relatie, seksueel geweld, uitbuiting of haatmisdrijven en slachtoffers met een handicap naar behoren in overweging dienen te worden genomen.

Vierde lid
Dit lid biedt de mogelijkheid om in te spelen op de concrete situatie. Is een slachtoffer van mening dat hij een hoog risico loopt op herhaald slachtofferschap, intimidatie of vergelding dan zal hem worden geadviseerd contact op te nemen met de politie of advies in te winnen bij Slachtofferhulp Nederland.

Vijfde lid
Bij de individuele beoordeling wordt nagegaan wat de wensen van het slachtoffer zijn. Deze wensen zijn niet per definitie doorslaggevend. De autoriteiten (politie, Openbaar Ministerie en rechtspraak) beslissen over het toepassen van bijzondere maatregelen. Als er een minderjarig slachtoffer is, dan staat het belang van het kind voorop. Hierop wordt verder ingegaan bij de toelichting op artikel 13. In dit geval dient de wettelijk vertegenwoordiger van het kind te worden betrokken bij de individuele beoordeling met als doel de wensen van het slachtoffer na te gaan.
Kenmerken die relevant zijn in het kader van de individuele beoordeling zijn gerelateerd aan thema's die thans vaak al in een gesprek of verhoor met een slachtoffer aan de orde komen.
Een instrumentarium voor de individuele beoordeling is in ontwikkeling. In 2016 wordt een pilot uitgevoerd. Hierin wordt het instrumentarium ontwikkeld en wordt ook de werklast in kaart gebracht. Op basis van de uitkomsten van de pilot kan worden besloten op welke wijze de landelijke uitvoering zal plaatsvinden.

Zesde lid
Als daartoe aanleiding is dient de individuele beoordeling geactualiseerd te worden. Dit kan zowel op initiatief van het slachtoffer als op initiatief van organisaties in de strafrechtsketen. Bijvoorbeeld als het slachtoffer telefonisch of per brief contact opneemt met het Openbaar Ministerie en daarbij informatie verstrekt die relevant is voor het risico op herhaald slachtofferschap, secundaire victimisatie, intimidatie en vergelding. Het Openbaar Ministerie zal dan de beoordeling aanpassen en zo nodig maatregelen nemen.

Zevende lid
De individuele beoordeling wordt in 2016 in een pilot getoetst. Op basis van de resultaten kan vervolgens worden besloten op welke wijze de individuele beoordeling landelijk kan worden ingevoerd. Als daaraan behoefte is kunnen praktische voorschriften worden vastgelegd in een ministeriële regeling.

Artikel 11
Dit artikel omvat maatregelen die tijdens het voorbereidend onderzoek en het onderzoek ter terechtzitting genomen moeten kunnen worden als op grond van een individuele beoordeling blijkt dat een slachtoffer specifieke

beschermingsbehoeften heeft. Het betreft maatregelen die beschikbaar moeten zijn, dat wil niet zeggen dat het slachtoffer er zonder meer recht op heeft.
Dit blijkt uit de formulering van het eerste lid van artikel 23 van de richtlijn. In dit lid is sprake van de clausuleringen "onverminderd de rechten van de verdediging en in overeenstemming met de regels inzake de beoordelingsvrijheid van de rechter". Verder wordt gesteld dat een bijzondere maatregel niet ter beschikking wordt gesteld "indien deze wegens operationele of praktische beperkingen niet realiseerbaar is, of wanneer het noodzakelijk is het slachtoffer dringend te ondervragen en het slachtoffer zelf of een derde schade kan leiden of afbreuk kan worden gedaan aan de rechtsgang, indien dat niet gebeurt".
Het voorgaande is aanleiding om in de aanhef van artikel 11 de formulering "*kunnen* de volgende maatregelen worden genomen" te gebruiken.

Dit betekent dat aan de hand van de volgende punten beoordeeld dient te worden of een slachtoffer gebruik kan maken van de in artikel 11 genoemde maatregelen:

- Het slachtoffer heeft op basis van een individuele beoordeling specifieke beschermingsbehoeften;
- Het is in het belang van het kind dat bijzondere maatregelen worden getroffen;
- De rechten van de verdediging worden door de maatregelen niet geschaad (zie artikel 16, eerste lid, van dit besluit);
- De regels inzake de beoordelingsvrijheid van de rechter, zoals vastgelegd in het Wetboek van Strafvordering, worden gerespecteerd;
- De maatregelen ondervinden geen operationele of praktische beperking en zijn dan ook realiseerbaar (zie artikel 16, tweede lid, onder a, van dit besluit) en
- Er is geen sprake van dringende noodzaak om het slachtoffer te ondervragen noch van de situatie dat het slachtoffer zelf of een derde schade kan leiden of afbreuk kan worden gedaan aan de rechtsgang als dat niet gebeurt (zie artikel 16, tweede lid, onder b, van dit besluit).

Hierbij past een kanttekening. Het feit dat iemand dringend ondervraagd moet worden, hoeft niet per definitie te betekenen dat een beschermingsmaatregel niet kan worden toegepast. Deze situatie is aan de orde als er geen operationele of praktische beperkingen zijn en dus de benodigde voorzieningen direct kunnen worden ingezet.

Zoals in paragraaf 2.14 van de memorie van toelichting bij de implementatiewet is uiteen gezet, is een aantal maatregelen, genoemd in artikel 23 van de richtlijn, in Nederland al in de wet vastgelegd. Waar het bevoegdheden van de rechter betreft, worden deze door de richtlijn gerespecteerd. Dit betreft bijvoorbeeld de maatregel die in artikel 23, derde lid, onder d) van de richtlijn wordt genoemd: "dat de zitting achter gesloten deuren kan plaatsvinden". Deze maatregel is al voorzien in artikel 269 Sv. Het eerste lid van artikel 269 noemt

een aantal redenen om een bevel tot behandeling met gesloten deuren te geven, waaronder “de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de verdachte, andere procesdeelnemers of anderszins bij de zaak betrokkenen”. Als uit een individuele beoordeling blijkt dat een slachtoffer in aanmerking kan komen voor behandeling achter gesloten deuren, dan kan de rechtbank dit afwegen in het kader van de criteria die worden genoemd in artikel 269, eerste lid Sv.

Sommige maatregelen waren al opgenomen in aanwijzingen van het College van Procureurs-Generaal van het Openbaar Ministerie aan de parketten. Doordat deze maatregelen nu zijn opgenomen in dit besluit worden zij op wetgevingsniveau vastgelegd. Een aantal aanwijzingen van het Openbaar Ministerie is inmiddels herzien en functioneert nu op het gebied van slachtoffers als uitwerking van de wetgeving, met het oog op het Openbaar Ministerie en de politie. Op 18 april 2016 is een nieuwe Aanwijzing zeden[13] vastgesteld en een nieuwe Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling[14].
Verder is de “Aanwijzing auditief en audiovisueel registreren van verhoren van aangevers, getuigen en verdachten”[15] van belang. In deze aanwijzing zijn regels opgenomen voor het auditief respectievelijk audiovisueel registreren van verhoren die worden afgenomen van aangevers, getuigen en verdachten. Deze aanwijzing geeft aan wanneer het verplicht is om verhoren auditief of audiovisueel vast te leggen en wanneer dit facultatief is. De aard van de zaak is hier bepalend. Ook deze aanwijzing behoeft aanpassing naar aanleiding van de introductie van de individuele beoordeling waardoor specifieke beschermingsbehoeften worden onderkend. De Aanwijzing slachtofferzorg is nog in bewerking en zal op afzienbare termijn zijn aangepast.

Artikel 11 van het besluit betreft maatregelen gedurende het strafrechtelijk onderzoek, dat wil zeggen zowel gedurende het voorbereidend onderzoek als het onderzoek op de terechtzitting. Artikel 11, onder a, b en c geldt voor alle typen delicten.
Onderdeel b van het eerste lid vereist dat verhoor van het slachtoffer wordt gedaan door of via personen die daarvoor professioneel zijn opgeleid. In Nederland maakt het verhoren van personen deel uit van de opleiding van politieambtenaren, officieren van justitie en rechters, ongeacht of de persoon (in casu het slachtoffer) specifieke beschermingsbehoeften heeft. Indien de specifieke kenmerken van een slachtoffer daartoe aanleiding geven, kan een beroep gedaan worden op de benodigde expertise. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in de Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling. Met het oog op de duurzame verbetering van de veiligheid van betrokken kan advies worden gegeven door de Reclassering en de Raad voor de Kinderbescherming. De (mogelijke) interventies van andere relevante netwerkpartners zoals bijvoorbeeld Veilig Thuis, gemeenten of het lokale sociale domein, medici,

---
[13] Staatscourant 2016, nr. 19414
[14] Staatscourant 2016, nr. 19416
[15] Staatscourant 2012, nr. 26900

zorginstellingen, opvanghuizen voor vrouwen of mannen of GGZ-instellingen worden in dit advies meegenomen. Daarnaast heeft Slachtofferhulp Nederland een belangrijke rol bij het ondersteunen van het slachtoffer tijdens het strafproces.

Onderdeel c kent een uitzonderingsclausule. Een maatregel kan inhouden dat alle verhoren van het slachtoffer worden gedaan door dezelfde personen, tenzij dit indruist tegen de goede rechtsbedeling. Dit is een open formulering die in de concrete situatie kan worden ingevuld.
Onderdeel d betreft het slachtoffer van seksueel geweld, gender-gerelateerd geweld of geweld in hechte relaties. Verhoren van het slachtoffer van dit type delicten, door anderen dan een officier van justitie of een rechter, worden - als het slachtoffer dat wenst - gedaan door een persoon van hetzelfde geslacht als het slachtoffer, mits dit geen afbreuk doet aan het verloop van het strafproces. Of er sprake is van een dergelijke afbreuk aan het verloop van het strafproces zal in concreto moeten worden bepaald. In de praktijk betreft het hoofdzakelijk verhoren die door de politie worden verricht. In de afweging of voldaan kan worden aan de wens van het slachtoffer kan bijvoorbeeld als een van de relevante factoren meewegen of er ontoelaatbare vertraging optreedt als de maatregel wordt toegepast.

Artikel 12
Artikel 12 betreft maatregelen die tijdens het onderzoek op de terechtzitting kunnen worden genomen. Zoals in de toelichting bij artikel 11 is uiteengezet is er geen plicht om de maatregelen toe te passen, maar moet een aantal factoren worden afgewogen om na te gaan of de maatregelen worden getroffen. Indien een op grond van de individuele beoordeling voorziene bijzondere maatregel in de wet wordt voorzien, wordt deze maatregel toegepast overeenkomstig hetgeen bij of krachtens het wetboek van Strafvordering is bepaald. Dit blijkt uit de formulering van de artikel 12.

Ad a. Maatregelen inhoudende dat tussen slachtoffer en verdachten geen oogcontact kan plaatsvinden.
Deze maatregel kan inhouden dat verhoor plaats vindt per videoconferentie. In dat geval worden de artikelen 131a Sv. en 78a Sr. toegepast. Er kunnen ook andere maatregelen worden getroffen, zoals het treffen van praktische voorzieningen in de rechtszaal (bijvoorbeeld het plaatsen van een scherm), zodat oogcontact onmogelijk is. Laatstbedoelde maatregelen hebben geen basis in de wet en vinden hun juridische grondslag in de onderhavige bepaling van dit besluit. Het verhoor door middel van videoconferentie wordt in het navolgende, ad b, verder toegelicht.

Ad b. Maatregelen inhoudende dat het slachtoffer in de rechtszaal kan worden verhoord zonder daar aanwezig te zijn.

In dit geval wordt gebruik gemaakt van registratie van het verhoor door middel van audiovisuele middelen, zoals in de wet voorzien.
Bij de toepassing van audiovisuele middelen op grond van onderdeel a of b gelden de bepalingen van het Besluit videoconferentie[16], dat is gebaseerd is op artikel 78a, eerste, tweede en vierde lid en op artikel 131a, eerste, tweede en vierde lid Sv.
Het gebruiken van videoconferentie betekent dat een directe beeld- en geluidsverbinding tot stand wordt gebracht tussen de betrokken personen. Artikel 131a Sv. geeft een algemene regeling die videoconferentie mogelijk maakt, maar niet verplicht stelt. Waar in het Wetboek van Strafvordering de bevoegdheid wordt gegeven tot het horen, verhoren of ondervragen van personen wordt daaronder ook begrepen horen, verhoren of ondervragen per videoconferentie. De toepassing van videoconferentie is niet beperkt tot verdachten en kan ook worden toegepast bij getuigen, deskundigen, veroordeelden of andere personen, zoals slachtoffers. De betreffende rechter of ambtenaar die met de leiding over het horen is belast, beslist of van videoconferentie gebruikt wordt gemaakt. Hij neemt hierbij het belang van het onderzoek in aanmerking (art. 131, tweede lid Sv). Alvorens te beslissen worden de te horen persoon of diens raadsman en in voorkomende gevallen de officier van justitie, in de gelegenheid gesteld hun mening kenbaar te maken over de toepassing van videoconferentie.
Bij algemene maatregel van bestuur kunnen gevallen worden bepaald die worden uitgezonderd. De uitzonderingen op het toepassingsbereik zijn uitgewerkt in het Besluit videoconferentie (Stb. 2006, 275 en 610). Deze uitzonderingen hebben betrekking op het verhoren van verdachten en niet op het verhoren van slachtoffers die als getuigen kunnen optreden.
De mogelijkheden om videoconferentie toe te passen zijn in algemene zin begrensd door de normen van artikel 6 van het EVRM: het garanderen van een eerlijk proces. Deze normen komen hieronder aan de orde in de toelichting op artikel 16.

Ad c. Maatregelen inhoudende dat de zitting achter gesloten deuren kan plaatsvinden.
De mogelijkheid om behandeling achter gesloten deuren te bevelen is voorzien in artikel 269 Sv. Deze maatregel hoort thuis in de catalogus van maatregelen die in dit besluit wordt gegeven. In de Europese richtlijn staat deze maatregel in de context van de bescherming van slachtoffers met specifieke beschermings-behoeften. Artikel 269 Sv. noemt de belangen op grond waarvan het bevel kan worden gegeven. Het bevel kan onder meer worden gegeven indien de belangen van minderjarigen, of de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de verdachte, andere procesdeelnemers of anderszins bij de zaak betrokkenen dit eisen. Het belang van de bescherming van slachtoffers kan hieronder worden geschaard.

[16] Besluit videoconferentie, Staatsblad 2006, 610.

Bij artikel 9, van dit besluit werd toegelicht waarom artikel 23, derde lid, onder c), van de richtlijn, niet in artikel 12 van dit besluit is geïmplementeerd, maar in artikel 9, eerste lid, onder c.

Artikel 13

Eerste lid
Minderjarige slachtoffers worden per definitie beschouwd als slachtoffers met specifieke beschermingsbehoeften. De reden hiervoor is gelegen in hun kwetsbaarheid voor secundaire en herhaalde victimisatie, voor intimidatie en voor vergelding. Een individuele beoordeling, als genoemd in artikel 10, eerste lid, heeft dan ook niet als doel na te gaan of zij bijzondere beschermingsbehoeften hebben. De beoordeling heeft enkel als doel om te onderzoeken of zij gebruik zouden kunnen maken van bijzondere maatregelen, en zo ja, in welke mate. Dit blijkt expliciet uit de tekst van het vierde lid, van artikel 22 van de richtlijn.
Bij een internetaangifte kan momenteel geen uitgebreide individuele beoordeling worden uitgevoerd. Dit betekent dat onderzocht moet worden of minderjarigen via internet wel aangifte kunnen doen, aangezien zij per definitie worden beschouwd als slachtoffers met specifieke beschermingsbehoeften. De Nationale Politie wees hierop in haar advies. Dit punt zal worden betrokken bij de verdere praktische uitwerking van de individuele beoordeling.
Het is mogelijk dat, hoewel minderjarigen in beginsel specifieke beschermingsbehoeften hebben, er geen bijzondere beschermingsmaatregelen worden genomen, omdat dergelijke maatregelen niet in het belang van het kind zouden zijn. Artikel 2, tweede lid van de richtlijn bepaalt immers dat als het slachtoffer een kind is, de lidstaten ervoor zorgen dat bij de toepassing van deze richtlijn, de belangen van het kind op de eerste plaats komen en per geval worden beoordeeld.

Tweede lid
Er kunnen zich situaties voordoen waarin er geen duidelijkheid is over de leeftijd van het slachtoffer en deze duidelijkheid niet of niet op korte termijn kan worden verkregen. Als in een dergelijk geval onzekerheid bestaat over de vraag of een slachtoffer minderjarig is, dan dient ervan te worden uitgegaan dat het slachtoffer minderjarig is.

Artikel 14
Artikel 14 omvat maatregelen die tijdens het voorbereidend onderzoek en het onderzoek ter terechtzitting genomen moeten kunnen worden. Het artikel geeft, evenals artikel 11, minimumnormen en omvat een niet-limitatieve lijst van maatregelen (zie ook artikel 16, tweede lid). Uit de verwijzing naar de wet en door het gebruik van de terminologie “kan” blijkt dat een rechterlijke beoordelingsruimte aanwezig is. Anders dan bij de artikelen 11 en 12 kan niet

van een maatregel worden afgezien vanwege de redenen die in artikel 16, tweede lid worden genoemd.

Het eerste lid, onder a
Artikel 24 van de Europese richtlijn betreft maatregelen voor de bescherming van minderjarige slachtoffers. Het eerste lid, aanhef en onder a) luidt:

"De lidstaten zorgen ervoor dat, als het slachtoffer een kind is, naast de in artikel 23 bedoelde, ook de volgende maatregelen worden getroffen:

a) Tijdens het strafrechtelijk onderzoek mag van elke ondervraging van het kindslachtoffer een audiovisuele opname worden gemaakt, die in de strafprocedure als bewijs mag worden gebruikt:"

Deze formulering wekt de indruk dat van een ondervraging van een minderjarig slachtoffer *altijd* een audiovisuele opname wordt gemaakt en dat die per definitie als bewijs mag worden gebruikt. Deze indruk is niet terecht om de volgende redenen.
Ten eerste is de Nederlandse taalversie van de richtlijn op dit punt strikter dan de versies in het Engels, Frans en Duits. Het woord "mag" is een te letterlijke vertaling van het Engelse "may". Het "may" zou beter vertaald zijn in "kunnen" of "kan"[17]. Dit betekent dat van elke ondervraging van een minderjarig slachtoffer een opname *kan* worden gemaakt, die *kan* worden gebruikt als bewijs. Of de opname in een concreet geval wordt toegestaan en of het gebruik van de opname als bewijs in het strafproces wordt toegelaten is afhankelijk van de beoordeling in het concrete geval op grond van het nationale strafprocesrecht.
Ten tweede is er geen absoluut recht op het maken van een audiovisuele opname en het gebruik hiervan, omdat er rekening gehouden moet worden met de eisen die het recht op een eerlijk proces met zich brengt. In de toelichting op artikel 16, eerste lid, komt dit aspect verder aan de orde.
Gezien het voorgaande is het advies van de Nationale Politie om onder a "kan" toe te voegen niet overgenomen. Uit de bewoordingen in de aanhef blijkt duidelijk dat er geen absolute plicht is. Dit geldt zowel voor de bepaling onder a, als onder b en c.

Het eerste lid, onder b
De bepalingen onder b en c dienen voor de implementatie van artikel 24, eerste lid, onder b) van de Europese richtlijn. De richtlijn luidt op dit punt:

"b) de bevoegde autoriteiten wijzen, overeenkomstig de rol van het slachtoffer in het toepasselijke strafrechtstelsel, met het oog op het strafrechtelijk onderzoek en de strafprocedure een bijzondere vertegenwoordiger van het kindslachtoffer aan, indien volgens het nationale recht de dragers van de ouderlijke verantwoordelijkheid het kind niet kunnen vertegenwoordigen wegens een belangenconflict tussen hen en het kindslachtoffer, of indien het kindslachtoffer niet begeleid is of van zijn familie is gescheiden;".

---

[17] In de Duitse vertaling van de bepaling onder a) is dan ook sprake van "können" respectievelijk "kann":
"a) sämtliche Vernehmungen des Opfers im Kindesalter in strafrechtlichen Ermittlungen audiovisuell aufgezeichnet werden können und die Aufzeichnung als Beweismittel in Strafverfahren verwendet werden kann;"

In deze tekst worden drie situaties aangeduid:

1. Er is een belangenconflict tussen enerzijds de uitoefenaren van het gezag over het minderjarige slachtoffer en anderzijds het minderjarige slachtoffer. In deze situatie kan de rechter op verzoek van een belanghebbende of ambtshalve een bijzondere curator benoemen op basis van artikel 1:250 Burgerlijk Wetboek. Dit betekent bijvoorbeeld dat ook de politie, de officier van justitie of de strafrechter de civiele rechter kan verzoeken om een bijzondere curator aan te wijzen die de minderjarige kan vertegenwoordigen. Deze mogelijkheid doet zich ook voor als een verwant van de ouders betrokken is bij het delict, waarvan de minderjarige het slachtoffer is. De belangen van de ouders of voogd om de verwant in bescherming te nemen kunnen dan in strijd zijn met de belangen van de minderjarige.
   Het gaat hier om vertegenwoordiging. De bijzondere curator treedt dus op in plaats van of namens het minderjarige slachtoffer. De bijzondere curator kan bijvoorbeeld informatie over de voortgang van de zaak verzoeken op basis van artikel 51ac (nieuw) Sv. en de officier van justitie kan correspondentie over de zaak aan de bijzondere curator richten. Als het minderjarige slachtoffer verhoord wordt, dan kan de bijzondere curator het slachtoffer uiteraard niet vertegenwoordigen, maar wel bijstand verlenen.
   De bijzondere curator moet de minderjarige in en buiten rechte kunnen vertegenwoordigen. De wet laat de rechter vrij in de keuze van de te benoemen persoon. Dit kan een advocaat zijn, maar ook een gedragskundige of andere geschikte persoon – afhankelijk van de concrete situatie.
   Teneinde buiten twijfel te stellen dat de figuur van de bijzondere curator kan worden toegepast in geval van het bedoelde belangenconflict in het strafproces wordt expliciet verwezen naar de artikelen 250, juncto 247, van Boek 1 van het Burgerlijk wetboek.
2. Het minderjarige slachtoffer is niet begeleid. Dit betekent dat de ouders of de voogd van het kind in deze situatie niet aanwezig zijn als het minderjarige slachtoffer een rol heeft in het voorbereidend onderzoek of bij het onderzoek ter terechtzitting. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als de politie het minderjarige slachtoffer als getuige wil horen. De ratio van de richtlijn is dat de minderjarige "er niet alleen voorstaat" en door iemand vergezeld dient te worden om hem of haar te steunen. In juridische termen gaat het hier om het verlenen van bijstand en niet om vertegenwoordiging. Vertegenwoordiging betreft het optreden in plaats van een ander en dit is bij een politieverhoor niet aan de orde. Artikel 51c (nieuw) Sv. geeft een regeling voor het verlenen van bijstand aan het slachtoffer. Deze is ook van toepassing in het geval een minderjarig slachtoffer niet begeleid wordt door zijn ouders of voogd. Op grond van de eerste twee leden van artikel 51c kan het slachtoffer zich doen bijstaan

tijdens het voorbereidend onderzoek en op de terechtzitting, door een advocaat, door zijn wettelijk vertegenwoordiger en tevens door een persoon naar keuze. Dit betekent dat een minderjarig slachtoffer bijvoorbeeld kan worden vergezeld door een medewerker van slachtofferhulp. Gezien de beschreven wettelijke voorziening is een afzonderlijke bepaling ter implementatie van dit onderwerp uit de richtlijn is niet nodig.

3. Het minderjarige slachtoffer is van zijn familie gescheiden. Deze formulering duidt op structurele omstandigheden. Het is mogelijk dat de minderjarige zich vrijwillig aan het ouderlijk gezag heeft onttrokken door de woning van het gezin te verlaten. Hij kan dan in het strafproces als slachtoffer een beroep doen op bijstand van een persoon naar keuze, zoals voorzien in artikel 51c, tweede lid (nieuw) Sv. Verder is het denkbaar dat de ouders het gezag niet uitoefenen en dat een voogd is benoemd. De voogd kan in de hoedanigheid van wettelijk vertegenwoordiger het minderjarige slachtoffer bijstaan in het strafproces op grond van artikel 51c (nieuw) Sv.
   Ook voor deze situatie is een afzonderlijke bepaling ter implementatie van de richtlijn niet nodig.

Het eerste lid, onder c
Artikel 24, eerste lid, onder c) van de richtlijn betreft het geval dat er een minderjarig slachtoffer is dat recht heeft op een advocaat, in een strafprocedure waarin er een belangenconflict is of kan bestaan tussen dit slachtoffer en de personen die de ouderlijke verantwoordelijkheid dragen. In deze situatie heeft het minderjarige slachtoffer recht op juridisch advies en vertegenwoordiging in eigen naam.
Het recht op juridische bijstand en vertegenwoordiging wordt geregeld in artikel 51c (nieuw) Sv. Eerst moet worden nagegaan of een minderjarig slachtoffer recht heeft op een advocaat, in de situatie die onder c) in de richtlijn wordt aangeduid. Vervolgens moet zeker worden gesteld dat het minderjarige slachtoffer alsdan in eigen naam recht heeft op juridisch advies en vertegenwoordiging.
In het nieuwe artikel 51c komt het recht op bijstand door een advocaat toe aan het slachtoffer zelf, dus ook aan het minderjarige slachtoffer. Als het een (jong) kind betreft zal de advocaat in de praktijk veelal bijstand verlenen door tussenkomst van de ouders, of in voorkomend geval van de voogd of bijzondere curator.
De bepaling onder c) van de richtlijn doelt op de situatie dat er een belangenconflict is of dreigt tussen het minderjarige slachtoffer en de personen die het ouderlijk gezag of de voogdij uitoefenen. Dan kan zich de vraag voordoen aan wie van deze “belanghebbenden” de advocaat bijstand verleent. De richtlijn wil zeker stellen dat de juridische bijstand wordt gegeven aan het minderjarige slachtoffer zelf. Artikel 14, eerste lid, onder d, van dit besluit legt dit vast.

Het tweede lid
De Raad voor de rechtspraak heeft opgemerkt dat een minderjarig slachtoffer op grond van artikel 14, eerste lid van dit besluit en van artikel 51c Sv. procesbekwaam is, terwijl dezelfde persoon als benadeelde partij een wettelijke vertegenwoordiger nodig heeft.
Er is inderdaad een verschil. In de eerstbedoelde situatie kan de minderjarige zonder vertegenwoordiger optreden, in de tweede situatie niet. Artikel 14, eerste lid van dit besluit en artikel 51c Sv. betreffen de rol van het minderjarige als slachtoffer in het strafproces, bijvoorbeeld wanneer het minderjarige slachtoffer gehoord wordt als getuige. Hij is dan geen procespartij.
De vordering tot schadevergoeding is - naar de inhoud gezien - een civielrechtelijke vordering. Een (minderjarige) persoon die rechtstreeks schade heeft geleden door een strafbaar feit, kan zich ter zake van zijn vordering tot schadevergoeding als benadeelde partij voegen in het strafproces op grond van artikel 51f Sv. Het slachtoffer treedt dan op als procespartij. Daarom vereist de wet (artikel 51f, vierde lid, Sv.) dat zij die om in een burgerlijk geding in rechte te verschijnen, bijstand behoeven of vertegenwoordigd moeten worden, om zich te voegen, in het strafproces de bijstand of vertegenwoordiging eveneens nodig hebben.

De Raad voor de rechtspraak heeft in zijn advies laten weten de samenhang te missen met de maatregelen van de richtlijn 2011/92/EU inzake bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, in het bijzonder de bepalingen dat het kindslachtoffer steeds mag worden vergezeld door een ouder/wettelijk vertegenwoordiger tenzij met betrekking tot die persoon een gemotiveerde beslissing in tegengestelde zin is genomen.
De Raad voor de rechtspraak doelt hier op artikel 20, derde lid, onder f) van de richtlijn 2011/92. Deze bepaling verplicht lidstaten ertoe de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat in elk strafonderzoek met betrekking tot bepaalde strafbare feiten "het kindslachtoffer steeds vergezeld mag worden door zijn wettelijke vertegenwoordiger of, in voorkomend geval, een volwassene van zijn keuze, tenzij met betrekking tot die persoon een gemotiveerde beslissing in tegengestelde zin is genomen".
De onderhavige richtlijn 2012/29/EU kent een vergelijkbare bepaling, te weten artikel 20, onder c). Dit artikel verplicht lidstaten ertoe dat tijdens het strafrechtelijk onderzoek: c) het slachtoffer zich mag laten vergezellen door zijn wettelijke vertegenwoordiger en een persoon naar keuze, tenzij een gemotiveerde beslissing in tegengestelde zin is genomen;".

De samenhang tussen beide bepalingen is verbonden met de reikwijdte van beide richtlijnen. De richtlijn 2011/92 betreft de bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie. De beschermingsmaatregelen die in artikel 20 van die richtlijn genoemd worden betreffen strafrechtelijk onderzoek met betrekking tot delicten op het gebied van

seksueel misbruik van kinderen, seksuele uitbuiting van kinderen, kinderpornografie en het benaderen van kinderen voor seksuele doeleinden.

Richtlijn 2012/29/EU betreft bescherming van slachtoffers van alle typen strafbare feiten en betreft zowel minderjarige als meerderjarige slachtoffers. Op basis van deze richtlijn is artikel 51c Sv., dat de bijstand aan slachtoffers betreft, aangepast.

Artikel 15

Eerste lid
Dit lid dient ter implementatie van artikel 10, eerste lid, tweede volzin van de Europese richtlijn. Het genoemde artikel 10 betreft het recht om gehoord te worden en heeft betrekking op alle minderjarige slachtoffers. De bepaling is ondergebracht in artikel 10 van deze richtlijn vanwege de samenhang tussen de bejegening van minderjarige slachtoffers en de verschillende beschermingsmaatregelen die ten aanzien van deze slachtoffers getroffen kunnen worden.

Tweede lid
Dit lid is gebaseerd op artikel 51aa, vierde lid, van de implementatiewet. Deze bepaling is op haar beurt bedoeld ter implementatie van artikel 1, tweede lid, laatste volzin, van de Europese richtlijn.
De plicht om informatie te geven over alle maatregelen en rechten die specifiek verband houden met het kind past in de algemene bepaling van de richtlijn dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat, als het slachtoffer een kind is, bij de toepassing van deze richtlijn, de belangen van het kind op de eerste plaats komen en per geval worden beoordeeld. Een kindvriendelijke aanpak, waarbij voldoende rekening wordt gehouden met de leeftijd, het ontwikkelingsniveau, de meningen, behoeften en zorgen van het kind, prevaleert (artikel 1, tweede lid, richtlijn).
Deze benadering brengt met zich dat het minderjarige slachtoffer moet worden geïnformeerd over alle rechten en maatregelen die specifiek verband houden met dit minderjarige slachtoffer. Dit is hoofdzakelijk aan de orde bij de maatregelen die genoemd worden in artikel 14 van dit besluit.

Artikel 16

Eerste lid
Artikel 23 van de Europese richtlijn maakt in het eerste lid duidelijk dat een slachtoffer met bijzondere beschermingsbehoeften dat in aanmerking komt voor bijzondere maatregelen gebruik kan maken van een aantal in het artikel opgesomde maatregelen – "onverminderd de rechten van de verdediging en in overeenstemming met de regels inzake de beoordelingsvrijheid van de rechter". De aangehaalde bewoordingen roepen de vraag op *in welke situatie* de

toepassing van bijzondere beschermingsmaatregelen in strijd kan komen met het recht op een eerlijk proces.
Deze zinsnede uit artikel 23 is een verwijzing naar het recht op een eerlijk proces. Dit recht is vastgelegd in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en naar de rechten van de verdediging die zijn opgenomen in artikel 48 van het Handvest.

Blijkens artikel 51 van het Handvest zijn de bepalingen alleen van toepassing op de lidstaten, als zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. Dit betekent dat de nationale wetgever gebonden is aan het Handvest, bij de implementatie van een Europese regeling. In het onderhavige besluit is dat het geval.
Artikel 52, derde lid, van het Handvest bepaalt dat, voor zover het Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten die zijn gegarandeerd door het EVRM[18], de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde zijn als die er door dat verdrag aan worden toegekend. Dit betekent dat de jurisprudentie van het Hof voor de Rechten van de Mens normatief is. Overigens verhindert dit niet dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt.

De vraag of de toepassing van een maatregel ter bescherming van een slachtoffer met specifieke beschermingsbehoeften verenigbaar is met het recht op een eerlijk proces en de hieraan verbonden beoordelingsvrijheid van de onafhankelijke rechter en de rechten van de verdachte om zich te verdedigen, moet in een concreet geval dan ook worden beoordeeld in het licht van de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).

De volgende vraag is welke concrete kaders deze jurisprudentie geeft ten aanzien van de toepassing van de bijzondere maatregelen waarin dit besluit voorziet. Hieronder volgt een toelichting die is bedoeld als verkenning van kaders die de rechtspraak stelt en die gerespecteerd dienen te worden bij het treffen van bijzondere beschermingsmaatregelen. Uiteraard zal in de praktijk elk concreet geval op zijn eigen merites moeten worden getoetst aan de hand van de actuele jurisprudentie.

Artikel 24 van de richtlijn betreft het recht op bescherming van minderjarige slachtoffers tijdens het strafproces. Artikel 24 verwijst niet expliciet naar het recht op een eerlijk proces, dan wel - in de bewoordingen van artikel 23 - naar de rechten van de verdediging en de beoordelingsvrijheid van de rechter. Dit neemt niet weg dat ook bij de toepassing van de maatregelen die in artikel 24 genoemd worden, de normen die een eerlijk proces moeten garanderen van toepassing zijn. Dit vloeit voort uit de hierboven aangehaalde bepalingen van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en uit de binding aan het EVRM en hiermee aan de rechtspraak van het EHRM. Artikel 16 legt dit vast waar het betreft de rechten van de verdediging. De beoordelingsruimte van de

[18] Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Verdrag van 4 november 1950, Trb. 1951, 154, zoals laatstelijk gewijzigd op 13 mei 2004, Trb. 2004, 285.

rechter is verdisconteerd in de formulering van de artikelen 11, 12 en 14, door het gebruik van het werkwoord “kunnen”. De plicht om bijzondere maatregelen te treffen is dan ook niet absoluut.
Op basis van het eerste lid onder a) van artikel 24 van de richtlijn dient de maatregel te worden getroffen dat tijdens het strafrechtelijk onderzoek van elke ondervraging van het minderjarige slachtoffer een audiovisuele opname kan worden gemaakt, die in de strafprocedure als bewijs kan worden gebruikt. Op dit punt kan het recht van de verdediging om een getuige (tevens slachtoffer) te ondervragen in het geding komen. (Bij de punten b) en c) is dat niet goed denkbaar).

Ook de overwegingen bij de Europese richtlijn nopen tot deze benadering. Uit overweging (66) blijkt dat het de bedoeling is van de Europese wetgever dat de grondrechten en de in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie erkende beginselen in acht worden genomen. Het bevorderen van het recht op een eerlijk proces wordt aan het eind van deze overweging met zo veel woorden genoemd. Verder zegt overweging (12) dat de in deze richtlijn opgenomen rechten de rechten van de verdachte of dader onverlet laten en dat evenmin afbreuk wordt gedaan aan het vermoeden van onschuld.

Het was de Raad voor de rechtspraak in zijn advies over dit besluit niet duidelijk wat beoogd wordt met de verwijzing naar de uitgebreide rechtspraak van het EHRM over de rechten van der verdediging in relatie tot getuigenverklaringen en de Raad heeft geadviseerd het belang van de in het bijzonder genoemde uitspraken voor de uitleg van de bepaling in dit besluit inzake de rechten van de verdediging toe te lichten. Hieraan geeft de regering graag gevolg.

De artikelen 11, 12 en 14 betreffen bijzondere maatregelen die tijdens het strafrechtelijk onderzoek genomen kunnen worden ter bescherming van slachtoffers met specifieke beschermingsbehoeften. Deze maatregelen betreffen veelal de situatie waarin het slachtoffer als getuige gehoord wordt. Het treffen van een maatregel ter bescherming van een slachtoffer-getuige mag er niet toe leiden dat het recht van de verdachte op een eerlijk proces wordt geschonden. Dit betekent dat in elk concreet geval waarin overwogen wordt een bijzondere beschermingsmaatregel te treffen, de rechten van de verdediging moeten worden meegewogen. De verwijzing naar de EHRM-jurisprudentie is bedoeld om hierop te attenderen. Deze jurisprudentie geeft criteria die belangrijk zijn bij het maken van de bedoelde afweging.

Het EHRM heeft inmiddels een uitgebreide jurisprudentie ontwikkeld over de rechten van de verdediging in relatie tot getuigenverklaringen. Deze jurisprudentie is normatief bij het maken van audiovisuele opnamen van verhoren, van zowel volwassen als minderjarige slachtoffers en het gebruik hiervan in het strafproces als bewijs. Hierbij speelt het recht van de verdachte om de getuigen à charge te ondervragen een belangrijke rol (artikel 6, derde lid,

onder d, EVRM). De jurisprudentie betreft het bereik van het ondervragingsrecht ofwel de vraag onder welke omstandigheden een inbreuk op het ondervragingsrecht leidt tot het aannemen van een schending van het recht op een eerlijk proces. Het EHRM heeft op dit terrein een aantal richtinggevende uitspraken gedaan[19].

Hierbij vergt de maatregel dat het slachtoffer in de rechtszaal kan worden gehoord zonder daar aanwezig te zijn, met name door middel van geschikte communicatietechnologie, bijzondere aandacht. Deze maatregel raakt het ondervragingsrecht van de verdediging.
Op basis van de huidige jurisprudentie van het EHRM in dezen zijn drie aspecten relevant om te bepalen of er sprake is van een schending van het recht op een eerlijk proces van artikel 6 EVRM:

1. Bestaat er een goede reden voor het onthouden of beperken van het ondervragingsrecht?
2. Berust de veroordeling uitsluitend of in beslissende mate op verklaringen die niet via het ondervragingsrecht konden worden getoetst?
3. Zijn er voldoende compenserende factoren, waaronder procedurele waarborgen om de eerlijkheid van het proces in het geheel te kunnen waarborgen?

Deze laatste twee vragen zijn communicerende vaten. Hoe zwaarder de verklaring weegt, des te meer compenserende factoren aanwezig zullen moeten zijn om een schending van artikel 6 EVRM te voorkomen. Compensatie kan (mede) worden gevonden in het ter terechtzitting tonen van videobeelden van het verhoor waarin de getuige een belastende verklaring aflegt, in de mogelijkheid voor de verdediging om onderwerpen en vragen voor het verhoor aan te dragen die zij met de getuige besproken wil hebben, deskundig onderzoek naar de betrouwbaarheid van de getuigenverklaring en het horen van de deskundigen tijdens de zitting.

In de Nederlandse rechtspraktijk wordt “telehoren” geregeld toegepast. Dit vergt goede technische en organisatorische voorzieningen. Als een slachtoffer niet aanwezig is bij een verhoor, maar via videoconferentie wordt gehoord, dan kan de verdediging een inbreng hebben. Zij kan vragen stellen ten behoeve van het verhoor. De verdediging kan verzoeken bij het verhoor aanwezig te zijn. Verder is het mogelijk dat de verdediging het initiatief neemt en de rechter verzoekt het slachtoffer op afstand als getuige te horen.
Een zorgvuldige toepassing van dit instrument, waarbij de belangen en rechten van zowel de verdachte als het slachtoffer meewegen, is essentieel.
Verder biedt het gebruik van audiovisuele middelen de mogelijkheid om een slachtoffer te horen dat in een ander land verblijft, in het kader van

[19] Onder meer: EHRM (GK) 15 december 2011, nrs. 26766/05 en 22228/06, EHRC 2012/56, met noot Spronken (Al-Khawaja & Tahery tegen Verenigd Koninkrijk). Inzake een minderjarig slachtoffer: EHRM 2 april 2013, nr. 25307/10 (D.T. tegen Nederland).

internationale of van wederzijdse Europese rechtshulp. In paragraaf 3.6 van de memorie van toelichting bij de implementatiewet werd dit punt toegelicht.

Tweede lid
Artikel 23, eerste lid van de Europese richtlijn bepaalt dat een op grond van de individuele beoordeling voorziene bijzondere maatregel niet ter beschikking wordt gesteld indien deze wegens operationele of praktische beperkingen niet realiseerbaar is, of wanneer het noodzakelijk is het slachtoffer dringend te ondervragen en het slachtoffer zelf of een derde schade kan leiden of afbreuk kan worden gedaan aan de rechtsgang.
De mogelijkheid om de toepassing van beschermende maatregelen in te perken mag voor de bestaande wettelijke maatregelen niet leiden tot een achteruitgang in de positie van slachtoffers. Voor de implementatie van de richtlijn is immers als uitgangspunt genomen dat de implementatie er niet toe mag leiden dat reeds in Nederland bestaande slachtofferrechten worden ingeperkt. Niettemin behoeft ook de rechter beoordelingsvrijheid. Ook ter terechtzitting kunnen zich onverwachte situaties voordoen. Het is niet in alle gevallen praktisch mogelijk om bijvoorbeeld tijdig voorzieningen ten aanzien van de videoconferentie te treffen. Het kan voorkomen dat pas ter zitting blijkt dat het slachtoffer aanwezig is en een actieve rol wenst te vervullen, bijvoorbeeld door middel van een vordering als benadeelde partij. De rechter zal in beginsel het legitieme beschermingsbelang van het slachtoffer als uitgangspunt nemen. Er kunnen zich echter situaties voordoen als gevolg waarvan het belang van het onderzoek - en de voortgang hiervan – zwaarder moet wegen dan de behoefte aan een specifieke beschermingsmaatregel, zoals videoconferentie.

Derde lid
Er zijn meer maatregelen inzetbaar, dan die beschikbaar moeten zijn op grond van de Europese richtlijn. Het besluit geeft in de artikelen 11, 12 en 14 dan ook een minimumnorm en de gegeven lijst van maatregelen is niet limitatief. Een aantal maatregelen wordt niet in artikel 11, 12 of 14 genoemd en is in het Wetboek van Strafvordering voorzien. Voorbeelden hiervan zijn neergelegd in de artikelen 187 en 190 Sv. De rechter-commissaris kan op grond van artikel 187, tweede lid, Sv. bevelen dat de verdachte de plaats van verhoor zal verlaten opdat een getuige of deskundige buiten zijn tegenwoordigheid zal worden ondervraagd. Hij kan bepalen dat de verdachte en diens raadsman het verhoor van de getuige niet mogen bijwonen voorzover dit met het oog op de in artikel 187d, eerste lid, vermelde belangen strikt noodzakelijk is. Dit is van belang indien het slachtoffer optreedt als getuige.
Artikel 190, derde lid, Sv. betreft de bevoegdheid van de rechter-commissaris om te bepalen dat het vragen naar gegevens over de identiteit van (onder meer) de getuige achterwege zal worden gelaten indien er gegrond vermoeden bestaat dat de getuige in verband met het afleggen van zijn verklaring overlast zal ondervinden of in de uitoefening van zijn beroep zal worden belemmerd. De

rechter-commissaris neemt de maatregelen die redelijkerwijs nodig zijn om onthulling van dit gegeven te voorkomen.

Informatie uit de individuele beoordeling kan ook in de fase van tenuitvoerlegging een rol spelen. De individuele beoordeling kan bijdragen aan het oordeel dat het nodig is tijdens de fase van tenuitvoerlegging specifieke maatregelen te treffen.
In de memorie van toelichting bij het voorstel voor de implementatiewet worden verschillende andere mogelijkheden genoemd om beschermende maatregelen te treffen.[20]

Artikel 17
De inhoud van dit artikel is gebaseerd op de aanhef van het eerste lid van artikel 12 van de Europese richtlijn. De eerste zin van deze bepaling luidt: "De lidstaten nemen maatregelen ter bescherming om het slachtoffer te vrijwaren van secundaire en herhaalde victimisatie, van intimidatie en van vergelding die bij de verstrekking van alle herstelrechtvoorzieningen in acht moeten worden genomen". Verder blijkt dat de beschermingsmaatregelen ervoor moeten zorgen dat het slachtoffer dat ervoor kiest deel te nemen aan herstelrechtprocessen toegang heeft tot veilige en competente herstelrechtorganisaties. Ook uit overweging (46) bij de richtlijn blijkt dat het deelnemen aan herstelrechtvoorzieningen met waarborgen moet worden omgeven om secundaire en herhaalde victimisatie, intimidatie en vergelding te voorkomen.
Het antwoord op de vragen wie in de praktijk de maatregelen tot bescherming moet nemen en wie hiertoe het initiatief moet nemen, is afhankelijk van de concrete situatie. Als een slachtoffer zelf een onafhankelijke organisatie voor herstelbemiddeling inschakelt, dan kan het slachtoffer bijvoorbeeld aan de politie laten weten dat hij of zij geïntimideerd wordt. De politie kan de dreiging evalueren en besluiten om al of niet een maatregel te treffen. Het is ook denkbaar dat het slachtoffer de mogelijkheid tot herstelbemiddeling bespreekt met een casemanager van Slachtofferhulp Nederland en dat men tot de conclusie komt dat er een kans is op herhaalde victimisatie of vergelding. Slachtofferhulp Nederland kan hierover vervolgens contact opnemen met het Openbaar Ministerie of met de politie.

Artikel 18
Op grond van artikel 5, onder i, van dit besluit moet het slachtoffer bij zijn eerste contact met de betrokken opsporingsambtenaar - of met een andere ambtenaar van een organisatie die de opsporing van strafbare feiten tot taak heeft - informatie worden aangeboden ten aanzien van de beschikbare herstelrechtvoorzieningen. In het stadium waarin dit eerste contact plaatsvindt zal deze informatie summier zijn, omdat dan nog onduidelijk is of herstelbemiddeling aan de orde zal zijn.

[20] Kamerstukken II, 2014-2015, 34 236, nr. 3, blz.45-46.

Artikel 18 betreft de fase waarin het strafrechtelijk onderzoek ver gevorderd is en het slachtoffer overweegt gebruik te maken van herstelrechtvoorzieningen. Voordat het slachtoffer hiermee instemt krijgt het slachtoffer informatie, zoals beschreven onder b.

Artikel 18 noemt de voorwaarden waaraan voldaan moet worden bij de toepassing van herstelrechtvoorzieningen. De voorwaarde als beschreven onder c, namelijk dat de verdachte of veroordeelde de feiten die aan de zaak ten grondslag liggen heeft erkend, wil niet zeggen dat hij deze heeft *bekend.* Hier wordt bedoeld dat hij in elk geval niet ontkent dat het feit heeft plaatsgevonden. Op grond van het tweede lid kan een ministeriële regeling worden vastgesteld, waarin meer gedetailleerde, praktische voorschriften worden opgenomen.

5. Transponeringstabel

Richtlijn 2012/29/EU van het Europees parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ (PbEU 2012, L 315)

Artikel richtlijn	**Artikel AMvB**	**Artikel W. v. Sv. (andere wetgeving of Kamerstukken)**
1.2, laatste volzin	15.2	
3.1	7.3	51c.6
3.2	7	51c.6
3.3	-	51c.1 en 2
4.1	5	51ab
4.2	6	
8.1	2.1 en 2.2	51aa.3.a
8.2	-	51aa.2
8.3	-	51aa.3.a
8.4	-	51aa.3a en 6, 8, 9 Wet Justitie-subsidies (WJS)
8.5	2.3	51aa.3.a
9.1	3.1	51aa.3.a
9.2	3.2	
9.3	-	1.2.1 Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)
10.1, tweede volzin	15.1	
12.1	17 en 18.1	51h.4; 12 WJS
12.2	18.2	
18	9.a	190.3, 226a t/m 226f, 264, 269, 51aa.3.b
19.1	9.b	51aa.3.c
19.2	9.c	51aa.3.c
20.a	9.1.a	51aa.3.c. Brief min. V&J, 9 juli 2013, Kst. II, 2012-2013, nr 404, blz 4-6
20.b	9.1.b	51aa.3.c

20.c	-	51c.2
20.d	9.1.c	51aa.3.c
21.1	-	190.3, 226a t/m 226f, 264, 269; 51aa.3.c; art. 15 Wet politiegegevens, art. 2:13 Besluit politiegegevens, art. 39f Wet strafv. en justitiële gegevens.
21.2	-	m.v.t. implementatiewet
22.1	10.1	51aa.3.c
22.2	10.2	
22.3	10.3	
22.4	13	
22.5	10.4	
22.6	10.5	
22.7	10.6	
23.1	12, 16.1	269.1 en 51aa.3.c
23.2	11	
23.3	16.2	
24.1 a)	14.1.a	1:253q jo 1:253r Burgerlijk Wetboek, 1:250 jo 1:247 B.W. en 51aa.3.c
b)	14.1.b & c	
c)	14.1.d	
24.2	14.3	